

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
Karistusõiguse osakond

Eliisa Sommer

**KINGITUSE PIIRITLEMINE ALTKÄEMAKSUST**

Magistritöö

Juhendaja  
*prof* Jaan Ginter

Tartu  
2017

## **SISUKORD**

<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Altkäemaksu tähendus ja süüteo koosseis.....</b>	<b>7</b>
1.1. Altkäemaks sotsiaalselt ja majanduslikult.....	7
1.2. Altkäemaks kuriteo koosseisuna .....	10
1.3. Ekvivalentsussuhe ehk ebaõiguskokkulepe.....	21
<b>2. Korruptsiooniohtlike kingituste vältimine: kriteeriumid sobiva kingituse määratlemisel.....</b>	<b>26</b>
2.1. Näiline objektiivsus .....	26
2.2. Ametiisiku ja kinkija vahelise ebakohase seose vältimine .....	31
2.3. Eetikakoodeksid.....	36
2.4. Viisakus ja traditsioonid .....	40
2.5. Väärtus .....	44
<b>3. Kolme sihtrühma uuring .....</b>	<b>49</b>
3.1. Uuringu eesmärk, valim ja metoodika .....	49
3.2. Uuringu tulemused .....	51
3.2.1. Küsitluse tulemused prokuröride seas .....	51
3.2.2. Küsitluse tulemused kohalike omavalitsuste ametnike seas.....	54
3.2.3. Küsitluse tulemused arstide seas .....	56
3.3. Kolme sihtrühma võrdlus ja järeldused.....	58
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>62</b>
<b>DELINEATING A GIFT FROM BRIBERY Summary.....</b>	<b>68</b>
<b>LÜHENDID.....</b>	<b>72</b>
<b>KASUTATUD MATERJALID .....</b>	<b>73</b>
Kasutatud kirjandus .....	73
Kasutatud normatiivmaterjal.....	75
Kasutatud kohtupraktika .....	75
<b>LISAD.....</b>	<b>77</b>
Lisa 1. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Prokurörid.....	77
Lisa 2. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Kohalike omavalitsuste ametnikud.....	79
Lisa 3. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Arstid .....	83

## SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö seab ülesandeks analüüsida, mis eristab sobilikku kingitust altkäemaksust. Käsitletakse nii seda, milliseid kingitusi peetakse karistusõiguslikult altkäemaksuks, kui ka seda, millal kingitused toovad kaasa näilise korruptsiooniohu ja milliste mõõdupuude järgi hinnata sobivaid kingitusi ehk millal oleks isikul otstarbekas kingitust ametiisikule mitte pakkuda ning millal oleks mõistlik, et ametiisik kingitust vastu ei võtaks.

Korruptsioon, mille üheks vormiks on altkäemaks, on avaliku võimu positsiooni kuritarvitamine, kus eelistatakse isiklikke huve avalikele huvidele. Korruptsiooni kui kuriteo vastu võitlemist peetakse oluliseks prioriteediks nii Euroopa Liidus kui ka Eestis siseriiklikul tasandil. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2016-2019 on eesmärk hoida Transparency International korruptsioonitajumise indeksi väärtus üle 69 palli (korruptsioonitajumise indeks<sup>1</sup> on iga-aastaselt koostatav koonduring, mis järjestab riigid avalikus sektoris korruptsiooni tajumise põhjal).<sup>2</sup>

Viimastel aastatel seisab Eesti Transparency International'i korruptsioonitajumise indeksis suhteliselt paigal ja Korruptsioonivaba Eesti hinnangul on Eesti muudatus tabelis liialt väike, et näidata olukorra paranemist.<sup>3</sup> Samuti on ka riigiinstitutsioonide usaldusväärsus Eesti elanikkonna seas seisnud ajas põhimõtteliselt paigal: usaldusväärsus aastal 2016 on tõusnud vaid 1% võrreldes aastaga 2008.<sup>4</sup> Seega ei ole ametiasutused aastatega suutnud oluliselt vähendada tegelikke ja näilisi korruptiivseid olukordi.

Ka Justiitsministeerium on nentinud, et korruptsioonialane teadlikus on Eestis lünklik, mistõttu näiteks osad ametnikud leiavad, et soodustuste näol on pigem tegemist ärikultuuriga

---

<sup>1</sup> Riike hinnatakse skaalal 0-100, kus 0 punkti saanud riiki loetakse täielikult korrumpeerunuks ning 100 punkti saanud riiki täiesti korruptsioonivabaks. Transparency International. Korruptsioonitajumise indeks. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonitajumise-indeks> (02.04.2017).

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsus. Eesmärgid, tegevused: Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. – Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm> (02.04.2017).

<sup>3</sup> Transparency International. Eesti seisab korruptsioonitajumise indeksis paigal. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/eesti-seisab-korruptsioonitajumise-indeksis-paigal> (02.04.2017).

<sup>4</sup> Maksu- ja Tolliamet. Institutsioonide usaldusväärsus. IV kvartal 2016, Turu-uuringute AS. – Arvutivõrgus: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide\\_usaldusvaarsus\\_2016\\_iv\\_kvartal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide_usaldusvaarsus_2016_iv_kvartal.pdf) (01.04.2017).

kui korruptsiooniga.<sup>5</sup> Ühtpidi on pealiskaudsed inimeste teadmised sellest, mis eristab kahjutut kingitust korruptiivsest kingitusest. Teistpidi on veelgi ebaselgem arusaam kingituste osas, mida küll karistusõiguslikult ei formuleerita kui altkäemaksu, kuid mis võivad kahjustada ametiasutuste ja ametiisikute usaldusväarsust. Kui kingitust antakse ametiisikule või võetakse ametiisiku poolt vastu, siis võib olla tegemist küll süütu žestiga, kuid kui kõrvaltvaataja tõlgendab seda vastupidiselt, siis hägustub usk ametiasutuse ja ametiisiku aususesse ja erapooletusse. Seega hägune piir kingituste ja altkäemaksu vahel on üks põhjus, mis ühelt poolt võib viia korruptsioonini ja teiselt poolt vähendada usku ametiasutustesse ja ametiisikutesse.

Töö aktuaalsust kinnitab seegi, et meedias saavad korruptsiooni kaasused pidevat kajastust, mis näitab, et ühiskonna huvi korruptsiooni ja sealhulgas ka altkäemaksu juhtumite vastu on suur. Lisaks nähtub viimasest Justiitsministeeriumi korruptsiooni uuringust, et 64% elanikest usub, et peale maksmine või kingituste toomine mõjutab teenuse osutamist.<sup>6</sup>

Käesoleva magistritöö eesmärk on leida, mis eristab sobilikku kingitust altkäemaksust. Selle eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgnevad uurimisülesanded:

- Kuidas karistusõigus eristab kingitust altkäemaksust?
- Milliste kriteeriumitega saab hinnata kingituste sobivust, et ei tekiks tegelikku ega näilist altkäemaksuohu?
- Millistest tingimustest lähtuvad prokurörid, kohalike omavalitsuste ametnikud ja arstid lubatavate kingituste piiritlemisel korruptsiooniohtlikest kingitustest?

Magistritöö koosneb kolmest peatükist, mis jagunevad omakorda alapeatükkideks. Esimese peatüki esimene alapeatükk annab sissejuhatava ülevaate, miks altkäemaks on ühiskonnas hukkamõistetav ning kuidas mõjutab korruptsioon sotsiaalselt ja majanduslikult ühiskonda. Sama peatüki teine alapeatükk käsitleb altkäemaksu mõistet karistusseadustikus ning analüüsib, millal on soodustuse andmine ametiisikule kriminaalkorras altkäemaksu süüteokoosseisu näol karistatav. Eraldi alapeatükina on välja toodud karistusseadustiku altkäemaksu süüteokoosseisu komponent – ekvivalentsussuhe, mis mängib kingituse ja altkäemaksu eristamisel fundamentaalset rolli.

---

<sup>5</sup> M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees, 15.06.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (02.04.2017).

<sup>6</sup> M.-L. Sööt. Kolme sihtrühma uuring: korruptsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-luhikokkuvote> (29.03.2017).

Teise peatüki eesmärk on leida viie kriteeriumi abil, millised kingitused on sobilikud ametialases suhtluses, et ei kaasneks tegelikku ega näilist korruptsiooniohtu ja ning kuidas tagada nii tegelikult kui ka näiliselt ametiasutuste ja ametiisikute erapooletus ja usaldus avalikkuse silmis. Teises peatükis on viis alapeatükki, milles esitatakse vastavalt viis võimalikku kriteeriumit, kuidas eristada ebasobivat kingitust sobivast kingitusest. Esimene alapeatükk käsitleb, kuivõrd oluline on kingituste vastuvõtmisel tagada lisaks tegelikule ametiisikute ja ametiasutuste objektiivsusele ka näiline objektiivsus. Teises alapeatükis käsitletakse, mil määral on oluline ametiisiku ja kinkija vahelise ebakohase seose vältimine kingituste vastuvõtmisel. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse prokuröride, arstide ja avalike teenistujate eetikakoodekseid, et leida, milliseid käitumisjuhiseid antakse kingituste vastuvõtmisel. Nimetatud kutsealade eetikakoodeksid on valitud välja tulenevalt sellest, et nende kutseala inimeste seas viiakse kolmandas peatükis läbi empiiriline uuring. Neljandas alapeatükis hinnatakse, kas viisakusest või traditsioonide raames tehtud kingitustega on välistatud kingitusega kaasnev korruptsioonioht ning viiendas alapeatükis analüüsitakse, kuivõrd võiks lubatud kingitustele olla paikapandud maksimaalne rahaline piir.

Töö viimases peatükis analüüsitakse kolme sihtrühma – prokuröride, kohalike omavalitsuste ametnike ja arstide seas läbi viidud küsitluse tulemusi. Eesmärk on selgitada, millal küsitletud sihtrühm tunneb, et kingitusega püütakse nende erapooletust mõjutada ja millistest asjaoludest lähtutakse, kui nõustutakse kingitus aktsepteerima. Samuti soovitakse teada, kas nimetatud kolme sihtrühma seas on levinud kingituste tegemine ning kas seda peetakse vajalikuks. Lisaks soovitakse küsitlusele vastajate arvamust, kas ja mis ulatuses peaks ühe isiku poolt korduvalt tehtavate kingituste koguväärtus aastas olema piiratud teatud rahalise väärtusega. Samuti uuritakse küsitletute hinnangut, kas altruistlikel eesmärkidel kingituste vastuvõtmine seab kahtluse alla ametiisiku erapooletuse. Sihtrühma valiti prokurörid, kohaliku omavalitsuse ametnikud ja arstid, et näha, kas erinevate töövaldkondade esindajate vastustest nähtub ka põhimõttelisi erinevusi.

Töö autori arvates on magistritöös läbiviidud küsitlus Eestis küllaltki ainulaadne küsitlusele vastajate valimi ja uurimisobjekti poolest. Uuritud on küll altkäemaksu esinemist valitud sektoris, kuid teadaolevalt ei ole käsitletud teemat kitsamalt – uuritud, kuidas ametiisikud määratlevad lubatud kingitusi.

Käesolev magistritöö on üles ehitatud kasutades kombineeritud uurimismeetodeid: nii empiirilist-kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset meetodit. Esimesed kaks peatükki on

teoreetiline uurimus, kus võrdlevat ja süstemaatilis-teleoloogilist meetodit kasutades analüüsitakse õigusteoreetilist kirjandust, seadusandlikke ja eetika regulatsioone ning kohtupraktikat. Kolmanda peatüki tulemused esitatakse kvantitatiivselt ning kolme küsitluse tulemusi võrreldakse nii omavahel kui ka eelmises peatükis leitud kvalitatiivsete tulemustega.

Töös leiab käsitlemist vaid altkäemaks avalikus sektoris, kuivõrd mitme sektori käsitus ühe magistritöö raames oleks olnud liiga laiahaardeline.

Vastavalt üliõpilastööde kirjutamise ja vormistamise juhendile <sup>7</sup> esitan magistritööd iseloomustavad märksõnad. Käesolevat magistritööd iseloomustavad enim märksõnad: altkäemaks, kingitused, ametiisikud, mõjutamine.

---

<sup>7</sup> J. Sootak. Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. Juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. 2., täiendatud ja parandatud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura 2016, lk 28.

## 1. Altkäemaksu tähendus ja süüteokoosseis

### 1.1. Altkäemaks sotsiaalselt ja majanduslikult

Ühest ja ammendavat mõistet korruptsiooni kohta ei ole, sest ühiskondade kaupa tajutakse seda erinevalt. Kuid tavapäraselt mõistetakse korruptsioonina avaliku võimu või positsiooni kuritarvitamist, mis väljendub erahuvide eelistamises avalikele huvidele ja teiste isikute õigustatud huvide vastaselt.

Üheks korruptsiooni vormiks on altkäemaks. Altkäemaks on nii rahaline kui muu hüve (kingitused, soodustused jms), mida ametiisik saab teenistusülesannete rikkumise või täitmise eest. Altkäemaksu andmise eesmärgiks võib olla teatud protsesside kiirendamine, teatud tulemi saavutamine või ebameeldiva tagajärje (nt loa või litsentsi äravõtmine) ärahoidmine, teabe või teenuse saamine, mis muidu oleks kättesaamatu.<sup>8</sup>

Korruptsiooni, sealhulgas altkäemaksu andmist ja võtmist on võimalik seletada usaldussuhte rikkumise kaudu: ametiisik rikub korruptiivse teoga temale antud õigusi ja kohustusi, mis on ametisse seadja poolt talle antud.<sup>9</sup> Germaani õigustraditsioon näeb altkäemaksu ebaõigust ametniku äraostetavuses ehk ametnik on kui vahend eraisiku käes riigivõimu kahjustamisel.<sup>10</sup> Altkäemaksu võtmise, vahendamise ja andmise ühendavaks tunnuseks ongi kaitstav õigushüve, mis seisneb usus riigi, kohaliku omavalitsuse ja muude avalike institutsioonide pädevust teostavate isiku äraostmatusse, ametliku asjaajamise usaldatavusse ja seeläbi ka avalike otsuste õiguspärasusse.<sup>11</sup> Seega altkäemaksu koosseis kujutab eelkõige aususe kohustuse rikkumist.

Altkäemaksu võtmisel rikutakse usaldussuhet inimeste vahel, kes ühelt poolt otsuseid teevad ja teiselt poolt kelle jaoks neid otsustusi tehakse. Kui otsustajatele antakse soodustusi, mida nad oma tööülesandeid täites tegelikult saada ei peaks, kaob usk nende otsuste erapooletusse ja seeläbi õiguspärasusse. Tekib kahtlus, kas otsustus võeti vastu objektiivsetel kaalutlustel või on otsustajat mõjutanud antud või lubatud hüve ning kas sellist otsustajat saab üldse usaldada, kes on avatud välistele hüvedele.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Korruptsioon.ee. Korruptsioonivormid: altkäemaks ehk pistis. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivormid/altkaemaks-ehk-pistis> (20.03.2017).

<sup>9</sup> Korruptsioonivastase seaduse 192 SE seletuskiri, lk 1. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (24.03.2017).

<sup>10</sup> J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? Juridica, 1998, nr 8, lk 397.

<sup>11</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2015, § 294 komm 1.

<sup>12</sup> L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica, 2012, nr 1, lk 42.

Inimesed soovivad, et avalik võim teeniks neid nende huvides ning toimingud oleksid ausad ja läbipaistvad. Altkäemaksuga nõustumisel kasutatakse ära ametikohast tulenevat võimu isikliku kasusaamise eesmärgil. Ka Riigikohus on rõhutanud, et altkäemaksu andmise, vahendamise või võtmise korral ei ole kahjustatavaks õigushüveks mitte ainult riigi ja muu avaliku võimu aparadi toimimisvõime, vaid eelkõige riigivõimu õiguspärasus, ausus, usaldusväärsus ja äraostmatus. Nii altkäemaksu andev kui ka võttev isik allutavad riigi tahte hüve eest enda huvidele, moonutades nii riigi tahet.<sup>13</sup> Altkäemaksu vastuvõtmisel kaasneb seeläbi ka sotsiaalne ja majanduslik ebavõrdsus.

Eesti ratifitseeris 06.12.2001. a korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni, mis rõhutab, et “korruptsioon ohustab õigusriiki, demokraatiat ja inimõigusi, õõnestab head valitsemistava, ausust ja sotsiaalse õigluse põhimõtet, kahjustab konkurentsi, takistab majanduse arengut ning seab ohtu demokraatlike institutsioonide stabiilsuse ja ühiskonna moraali alused”. Konventsioonile alla kirjutanud riikidel on eesmärk kaitsta ühiskonda korruptsiooni eest.<sup>14</sup> Samas korruptsioonikuritegude avastamine on keeruline, kuna kannatanud sageli ei saa korruptiivsest teost teada ja seega puuduvad isikud, kes altkäemaksu juhtumitest teataks.

Konkurentsivõime kannatab, kui ametiisik eelistab hüvesid või raha pakkunud isikuid ja ettevõtted. Seeläbi osutub põhjendamatult meelega pakkuja eelistatuks ning tekib poliitiline ja majanduslik ebavõrdsus ning ebastabiilsus ja kaob asutuste ja ametiisikute usaldusväärsus. Kui avalikes hanges ei eelistata parimat pakkujat, vaid seda, kes osutab vastuteene, siis see seab ohtu ka ehitustööd, tervishoiu ja keskkonna.<sup>15</sup>

Kui puudub usk otsuste objektiivsusesse, siis tekitab see skeptitsismi, mis läbi vähenevad näiteks investeringuid ja uute ideede elluviimine, sest arvatakse, et paremate võimaluste saamine sõltub seosest ametiisikuga. Seeläbi on majanduselu normaalne toimimine halvatud, kuivõrd eiratakse majanduselu toimimise selgust ja erapooletust.<sup>16</sup>

Korruptsioon mõjutab ka riigi ja kohaliku omavalituse poolt pakutavate teenuste hindu. Näiteks kui tervisekeskuse ehitamisel makstakse ametiisikule altkäemaksu, mille tulemusel

---

<sup>13</sup> RKKKo 3-1-1-70-97

<sup>14</sup> Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. – RT II 2001, 28, 140 ... 13.01.2006.

<sup>15</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 1.

<sup>16</sup> Feldmanis (viide 12), lk 42.



sõlmitakse 20% kallim leping, siis on võimalikuks tagajärjeks see, et elanike teenuste hind tõuseb 20%. Seeläbi maksab maksumaksja kinni korruptiivse tulu ametiisikule ja altkäemaksu andjale.<sup>17</sup>

Kuna ühiskonna liikmetel on ootus, et avalik võim toimiks ausalt ja selgelt, siis korruptiivsed teod kõigutavad inimeste usku avalikku võimu ja kahandavad lisaks majanduskasvule ka inimeste huvi olla aktiivne kodanik. Kui kogukonna silmis kaotatakse usaldusväärsus, siis see kujundab inimeste meelsust avaliku võimu suhtes laiemalt, mille tagajärjeks võib olla näiteks valimisaktiivsuse vähenemine. Veelgi enam, olulisel ametikohal olev korrumpeerunud riigiametnik võib kujuneda julgeolekuriskiks.<sup>18</sup>

Korruptsiooni tõttu on ebavõrdsed inimeste võimalused mõjutada ühistes huvides kollektiivset otsustamist. Puudub võrdsus avalike institutsioonide ees ja väheneb avaliku tegevuse efektiivsus.<sup>19</sup>

Näiteid, kuidas korruptsioon võib iga inimese majanduslikku ja sotsiaalset heaolu mõjutada, võib veel mitmeid tuua. Näiteks tehnoulevaatuselt saab altkäemaksu eest läbi tehniliselt mittesõidukorras sõiduk, mis kujutab seetõttu ohtu kaasliiklejate elule ja tervisele.<sup>20</sup> Tervishoiuteenuste järjekorrad pikenevad, sest järjekorrast ettepoole saavad isikud, kes pakuvad arstile “meelehead”.<sup>21</sup> Seega võib korruptsioon ja sealhulgas altkäemaks avaldada ulatuslikku negatiivset mõju kogu ühiskonnale.

Selleks, et inimeste majanduslik ja sotsiaalne heaolu oleks kaitstud, ei tule võimuesindajatel mitte ainult keelduda altkäemaksu vastuvõtmisest vaid neil on ka seadusega pandud kohustus vältida korruptsiooniohtlikke olukordi. Kui aga võimupositsiooniga isikud neid kohustusi ei täida, siis võib see soodustada ja viia korruptiivsete tegudeni.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Politsei- ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitsei infoleht “Korruptsioon”, trükitud 11.2016.

<sup>18</sup> Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 30.10.2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2269/WorkerTab/Audit/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx> (18.02.2017).

<sup>19</sup> M. E. Warren. What Does Corruption Mean in Democracy? American Journal of Political Science Vol. 48, No. 2 (Apr., 2004), lk 328. – Arvutivõrgus: [http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents) (03.03.2017).

<sup>20</sup> M. Kuul. Tehnoulevaatusel altkäemaksu võtmiselt tabati 12 ülevaatajat. ERR, 07.10.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.err.ee/575101/tehnoulevaatusel-altkaemaksu-votmiselt-tabati-12-ulevaatajat> (16.03.2017).

<sup>21</sup> Politsei- ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitsei infoleht “Korruptsioon”, trükitud 11.2016.

<sup>22</sup> Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes (viide 18).

Kokkuvõtvalt on altkäemaks hüve, mida ametiisik saab teenistusülesannete täitmise eest. Ametiisiku äraostetavus halvab riigivõimu funktsioneerimist ja selle õiguspärasust, ausust, usaldusväärsust ja äraostmatust. Kannatab konkurentsivõime, mis omakorda tähendab ohtu ka näiteks tervishoiule ja keskkonnale. Äraostetavate ametiisikute tõttu võivad tõusta riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt pakutud teenuste hinnad, pikeneda ravijärjekorrad või muul moel saada kahjustada iga inimese majanduslik või sotsiaalne heaolu. Seega on igati põhjendatud korruptsiooni ja sealhulgas altkäemaksu vastu võitlemine. Altkäemaks on aga latentne kuritegu, mida on raske avastada. Seetõttu on oluline ka vältida korruptsiooniohtliku pinnase tekkimist.

## **1.2. Altkäemaks kuriteokoosseisuna**

Eestis rajaneb korruptsiooni ärahoidmiseks ette nähtud kohustuste, keeldude ja karistuste süsteem mitmel seadusel, kuid kaks kõige põhilisemat on korruptsioonivastane seadus ja karistusseadustik. Korruptsioonivastane seadus määrab kindlaks korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused ja vastutuse kehtestatud kohustuste rikkumise eest avaliku ülesande täitmisel ja piiratud juhtudel ka väljaspool avaliku ülesande täitmist.<sup>23</sup>

Korruptsiooni puhul eristatakse kahte külge: passiivset ja aktiivset korruptsiooni. Passiivne korruptsioon hõlmab altkäemaksu küsimist ja võtmist ametiisiku poolt ning aktiivne korruptsioon hõlmab altkäemaksu pakkumist ja andmist ametiisikule.<sup>24</sup>

Karistusseadustiku ametialaste süütegude peatüki aususe kohustuse rikkumise jaos on kuriteona kvalifitseeritud §-s 294 ametiisiku poolt altkäemaksu võtmine ja §-s 298 altkäemaksu andmine ametiisikule. Erasektori korruptsioonisüüteod lahutati karistusõiguse revisjoni käigus ja alates 01.01.2015. a on need majandusalaste süütegude peatükis: altkäemaksu võtmine erasektoris on sätestatud §-s 402<sup>3</sup> ja andmine §-s 402<sup>4</sup>.<sup>25</sup> Kui eraõiguslik isik on altkäemaksu koosseisu subjektiks, siis altkäemaksu koosseisuga kaitstavaks õigushüveks on majandusareng ja vaba konkurents.<sup>26</sup> Kuid nagu sissejuhatuses märgitud, siis käesolev magistritöö keskendub avaliku sektori altkäemaksu koosseisule.

---

<sup>23</sup> Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1 ... RT I, 24.03.2016, 5.

<sup>24</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 1.

<sup>25</sup> Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14.

<sup>26</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 1.

Karistusseadustiku §-d 294 ja 298 s.o altkäemaksu võtmise ja andmise koosseisud on subjektilt erilist isikutunnust eeldav süüteokoosseis ehk altkäemaksu võtja või isik, kellele altkäemaksu pakutakse, peab olema ametiisik. Ametiisiku mõiste on avatud karistusseadustiku §-s 288, mille kohaselt on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund. Seejuures pole oluline, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Eelnimetatud paragrahvi § 288 lg 3 järgselt on ametiisikuks ka välisriigi ametiisik, “kes täidab välisriigis või selle mis tahes tasandi haldusüksuses seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu ülesandeid või kes täidab avalikku ülesannet välisriigi, selle haldusüksuse, avaliku asutuse või avaliku ettevõtja heaks, samuti avalik-õigusliku rahvusvahelise organisatsiooni teenistuja või esindaja, sealhulgas rahvusvahelise esinduskogu või kohtu liige”.

Ametiseisundi mõistet karistusseadustik ei sisusta, vaid selle termini avamiseks tuleb vaadata korruptsioonivastase seaduse § 2, mis sätestab, et ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsus või toiming. Korruptsioonivastane seadus käsitleb otsusena teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid. Toiminguks peetakse tegevust, tegevusetust või viivitust, mis toob kaasa tagajärje teisele isikule.

Ametiisiku mõiste on Eesti seadusandluses üsna üldine. Karistusseadustiku § 288 mõttes ei ole ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest, kui isik niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata saab.<sup>27</sup>

Riigikohus on veel selgitanud, et ametiisiku seisundi saamiseks piisab, kui isik faktiliselt asub täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas ametialased kohustused on eraldi välja toodud töölepingu lisana.<sup>28</sup> See tähendab, et vajalik ei ole ametiisiku pädevuse formaalset määratlemist, kui isik faktiliselt tegutseb nagu ametiisik, kasutades ametiisikule omaseid õigusi ja kohustusi.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> RKKKo 3-1-1-68-05 p 8.

<sup>28</sup> RKKKo III-1/1-24/95.

<sup>29</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 7-8.

Altkäemaksu lubamisega nõustumisel ega selle vastuvõtmise puhul ei ole oluline, kas soodustus lubatakse anda või antakse ametiisikule otse või mõnele kolmandale isikule, kes on ametiisikuga seotud (nt sugulasele või äriühingule) või ametiisikule üldse seostamatule kolmandale isikule (nt annetus lastekodule).<sup>30</sup> Oluline on ametiisiku ja soodustuse andja üksmeel selles, et vara või muu soodustus on tasu tehtava ametialase teo eest.<sup>31</sup> Ühel juhul saab ametiisik ise konkreetse soodustuse, teisel juhul hoiab ta oma vara kokku, et ei pea kulutust tegema kolmanda isiku jaoks (näiteks kui ametiisiku abikaasa saab ehte).

Riigikohus on toonud näite, et ametiisik võib loovutada soodustuse kolmanda isiku kasuks näiteks isikliku seose tõttu, võla tasumise, teo varjamise või muul eesmärgil. Sellega soovis Riigikohus rõhutada, et loovutuse põhjustel ei ole koosseisu täitmise seisukohalt tähtsust. Soodustuse lubamine või andmine kolmandale isikule ei muuda teo ebaõigussisu, sest säilib ekvivalentsus: ametiisik nõustub teo toimepanemisega vastutasuna soodustuse eest.<sup>32</sup>

Kuivõrd üldjuhul saab ametiisik altkäemaksu vastuvõtmisel varalist kasu, siis erialakirjanduses vaieldakse, kas altruistlikel ja ühiskonna jaoks kasulikel motiividel kolmandale isikule antud soodustus peaks olema karistatav, sest ametiisik ei saa soodustusest mingilgi viisil kasu (annetus lastekodule, millega ei ole ametiisikul ega tema lähedastel seost).<sup>33</sup>

Ka altruistlikel eesmärkidel soodustusega nõustumisel seab ametiisik kahtluse alla tema otsuste objektiivsuse. Niisiis realiseerub altkäemaksu koosseis ka juhul, kui ametiisikul puudub majanduslik seos hüvega.<sup>34</sup> Seega altkäemaksu süüteokoosseisu mõttes ei ole oluline, millistel motiividel ametiisik ametialase teo eest soodustust soovib.

Seejuures ei ole vahet olukordadel, kus lepatakse kohe poolte vahel kokku, et soodustus antakse kingituse andja poolt otse üle heategevuslikul eesmärgil kellelegi kolmandale isikule või ametiisik otsustab seda hiljem ise teha. Ametiisiku otsustuste objektiivsus on mõlemal juhul ebausaldusväärne. Hüve lubamisel või andmisel kolmandale isikule on sisuliselt tegemist ametiisiku poolt soodustuse osas tehtava käsutusega, mistõttu loovutamise põhjustel

---

<sup>30</sup> J. Sootak, P. Pikamäe. KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>31</sup> RKKKo 3-1-1-14-14 p 899.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Feldmanis (viide 12), lk 48.

<sup>34</sup> *Ibid.*

pole tähtsust. Kokkuvõttes koosseis realiseerub, kui ametiisik seab mingite toimingute tegemise sõltuvusse teise poole valmidusest hüvesid anda.<sup>35</sup>

Karistusseadustiku § 294 altkäemaksu võtmise süüteokoosseisu objektiivne koosseis nõuab, et saadud soodustus või soodustuse lubamisega nõustumine oleks vastutasu ametiseisundi kasutamise eest. Karistatav ei ole mitte lihtsalt täiendavate soodustuste saamine, vaid sellele peab lisanduma ka soodustuse eest mingi ametialase teo toime panemine või piisavalt määratletud teo tulevikus toime panemise lubamine. Siinkohal ei ole oluline, kas ametiisik ka tegelikkuses pani toime või tulevikus altkäemaksuandja huvides oma ametiseisundit kasutades mingi teo toime paneb või mitte.<sup>36</sup>

Kuigi altkäemaksu koosseis ei nõua, et ametialane tegu, mis ametiisiku poolt toime pannakse või panemata jäetakse, peaks olema ühemõtteliselt kindlaks määratud ehk pole oluline, kas teo sisus ja laadis on kokkulepe, siis üldistes joontes peab tegu küll konkretiseeritav olema. Seega peab vähemalt üldjoontes olema tuvastatav, kuidas ja millise eesmärgi nimel tegutsetakse. Kui isik proovib ametiisiku silmis luua endast head kuvandit, et tulevikus tagada ametiisiku heasoovlikkus, siis sellisel juhul ei saa ametiisiku tegu kuidagi kindlaks määrata ja lugeda, et soodustus oleks antud mõne teo eest.<sup>37</sup>

Oluline on ka see, et altkäemaksu koosseisu ei välista asjaolu, et ametiisikul on diskretsiooniõigus, mis annab ametiisikule volituse valida erinevate otsustuste ja toimumisviiside vahel. Kui ametiisik peaks kaalutusotsuse langetamisel arvestama asjaolu, et talle anti või lubati selle otsustuse eest vara või muud soodustust, siis kaalutusotsus on õigusvastane, vaatamata sellele, et kaalutusotsuse tulem jääb kaalutusõiguse piiridesse ja on seadusega kooskõlas. Kui ametiisik võtab kaalutusõiguse rakendamisel arvesse talle lubatud soodustust, siis konkreetse kaalutusotsuse tegemiseni viinud mõtte- ja tahteprotsess on vigane. Seega hoolimata ametiisikul olevast kaalutusõigusest, loetakse altkäemaksu süüteokoosseis lõpule viiduks, kui ametiisik on väljendanud nõusolekut arvestada otsuse tegemisel altkäemaksuandja huvidega. Keeruliseks muudab asja see, et hinnangu andmine, kas kaalutusõigust kasutati ausameelselt ja seda tehes ei arvestatud antud või lubatud soodustust, on väga raske, vahel isegi võimatu.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>36</sup> *Ibid*, § 294 komm-d 4 ja 8.

<sup>37</sup> RKKKo 3-1-1-31-14 p 21.1.

<sup>38</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.3; RKKKo 3-1-1-14-14 p 864-870.

Enne 19.06.2015. a ei käsitletud sellist motivatsiooniviga kui altkäemaksu karistusseadustiku KarS § 294 tähenduses, vaid kui pistist KarS § 293 tähenduses. Altkäemaksu ja pistist eristati vastavalt sellele, kas lubatud või tehtav tegu on seaduslik (pistis) või ebaseaduslik (alkkäemaks). Kuid selline koosseisude eristamine paisutas tõendamiseseme mahtu ja lahendatavate õigusküsimuste ringi ning kohtupraktikas tekkis probleeme altkäemaksu ja pistise piiritlemisel. Samuti leiti, et vahel võib seaduslik tegu tuua kaasa hulga tõsisemaid tagajärgi kui ebaseaduslik tegu. Sellest tulenevalt altkäemaksu ja pistise eristamine lõpetati karistusõiguse revisjoni tulemusena. Altkäemaksu koosseisu muudeti selliselt, et oluline polnud enam, kas ametiisik kasutas oma ametiseisundit õiguspärase või õigusvastase soodustuse andmiseks, vaid kuriteokoosseisu täitmiseks piisab sellest, kui ametiisik otsustusprotsessis soodustusest mõjutada laseb.<sup>39</sup>

Kui soodustus antakse ametiisikule juba toime pandud teo eest, siis etteheidetav ei ole mitte teo toimepanemine, vaid selle soodustusega nõustumine. Kui aga soodustus on ette nähtud tasuna tulevikus toimuva teo eest ja ametiisik on selle saamisega tulevase teo vastutasuna nõustunud, ei ole oluline, millal või kas üldse ametiisik selle teo toime paneb.<sup>40</sup> Seega ei vaja tuvastamist asjaolu, millal, mil moel või kas üldse ametiisik vastava teo toime paneb. Samuti pole oluline, kas tegu oli altkäemaksuandja jaoks soodne, vajalik või objektiivselt põhjendatud.<sup>41</sup>

Riigikohus on selgitanud, et kui on tuvastatud ebaõiguskokkulepe ja teised objektiivse koosseisu tunnused, kuid ametiisiku varem väljakujunenud seisukohad ja huvid langevad kokku soodustuse andja eesmärkidega, ei välista selline kokkulangevus süüdistatava karistamist. Seega pole oluline see, kas ametiisiku tegevus otsuste kujundamisel on kantud altkäemaksu lubamisest või saamisest või jätkab ta juba enne altkäemaksu lubamist või saamist langetatud otsuste või kujundatud seisukohtade jätku.<sup>42</sup> Ehk kui pooled on sõlminud ebaõiguskokkuleppe, ei väära süüteokoosseisu asjaolu, et ametiisik pidas soodustuse andja huvidega kokkulangevas suunas tegutsemist ka põhimõtteliselt õigeks.

---

<sup>39</sup> Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 554 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&> (06.04.2016).

<sup>40</sup> RKKKo 3-1-1-95-12 p 14.3;

RKKKo 3-1-1-31-14, p-d 15.1. ja 15.2.

<sup>41</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.1.

<sup>42</sup> RKKKo 3-1-1-95-12 p 14.3;

RKKKo 3-1-1-31-14 p 23.

J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.1.

Altkäemaksu esemena eristab karistusseadustiku § 294 vara või muud soodustust ehk teeb vahet rahas hinnataval hüvel ja hüvel, mida rahaliselt hinnata ei saa. Saadav kasu ei pea niisiis olema varaline, vaid võib väljenduda ka mingis muus hüves. Seega altkäemaksu eseme üldmõisteks peetakse soodustust. Soodustusena mõistetakse altkäemaksuandja sooritust ametiisikule või kolmandale isikule, millest tulenevalt soorituse saaja asetatakse varasemaga võrreldes paremasse olukorda.<sup>43</sup>

Riigikohus on täiendavalt selgitanud, et kui soorituse tagajärjel paraneb isiku varaline positsioon, kujutab sooritus endast "vara", kui ei parane, siis "muud soodustust". Vara mõiste vaadeldava kuriteokoosseisu kontekstis on sisustatav tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>44</sup> §-s 66 toodud vara mõistega.<sup>45</sup> Karistusseadustiku altkäemaksu süüteokoosseis ei sätesta altkäemaksu miinimumväärtust.

Kõik nähtused, mis ei mahu vara mõistesse, on vaadeldavad muu soodustusena. Ent muu soodustuse puhul tuleb näidata, mil moel selle saamine ametiisiku isiklikku või sotsiaalset olukorda parandab. Näiteks 2009. aasta karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne leidis, et muu soodustus peab olema rahaliselt hinnatav.<sup>46</sup> 2015. aasta kommenteeritud väljaanne on loobunud nõudest, et muul soodustusel peaks konkreetne hinnasilt küljes olema, kuid nõuab siiski, et soodustus oleks määratletav kas isikliku või sotsiaalse olukorra parandamise näol. Lisaks tuleb süüdistuses ja kohtuotsuses näidata, et ametiisik sai soodustuse vaid tänu oma ametialase positsiooni kasutamise eest vastuteene näol. Seejuures ei ole nõutud, et altkäemaksuga nõustumisel ametiisiku olukord paraneks kohe, vaid piisab, et altkäemaksu andja poolne tegu või lubadus oleks suunatud selle parandamisele.<sup>47</sup>

Kuna muu soodustus peab olema mingil viisil määratletav, siis see nõue külvab vara ja muu soodustuse eristamisel ka mõnevõrra segadust. Riigikohus näiteks leiab, et laenu tuleb pidada varaks sõltumata sellest, kas sellelt tasutakse intresse või mitte. Seejuures selgitab, et oluline ei ole, kas intressimäär oli madal või kõrge, sest laenu saamine isenesest asetab laenusaaja varalises mõttes laenamisele eelnevast paremasse varalisse olukorda.<sup>48</sup> Vastupidiselt Riigikohtu seisukohale on Feldmanis on seisukohal, et laenu tuleks pidada muuks soodustuseks tingimusel, et leping võimaldatakse sõlmida soodsatel tingimustel, mis ei vasta

---

<sup>43</sup> *Ibid*, § 294, komm 5.1.

<sup>44</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 12.03.2015, 106.

<sup>45</sup> RKKK 3-1-1-14-14 p 904.

<sup>46</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 3. tr. Tallinn: Juura 2009, § 293, komm 5.

<sup>47</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294, komm-d 5.3.-5.4.

<sup>48</sup> RKKK 3-1-1-31-14 p 14.2.

turu tavapärastele tingimustele (laenulepingu pikem tasumistähtaeg, väiksem intressimäär, tagatise puudumine, ebakindlatel tagatistel laenu andmine).<sup>49</sup> Näiteks on nii leidnud ka ringkonnakohus, leides, et krediiditeenused on hinnatavad muu soodustusena.<sup>50</sup> Kui vara ja muu soodustuse eristamisel lähtuda asjaolust, et varana on vaadeldavad kõik sellised nähtused, kus isiku varaline positsioon paraneb ja muu soodustusena sellised nähtused, kus paraneb isiku isiklik või sotsiaalne olukord, siis tuleb käesoleva töö autori meelest laenulepinguid käsitada varana.

Samuti esinevad erisused vara ja muu soodustuse eristamisel juhtudel, kus ametiisikule võimaldatakse töö tegemist. Riigikohus pidanud varaks ametiisikule lubatud osaühingu osalust ja töökohapakkumist, kuivõrd ametiisik asetatakse sellega positsioonile, kus ta saab hakata endisega võrreldes rohkem raha teenima ja paraneb tema varaline olukord ning seejuures pole oluline, kas ametiisik ka tegelikkuses tööle asub. Ringkonnakohus on ühes oma enne mainitud Riigikohtu lahendit tehtud otsuses leidnud teistpidi, et töö tegemise võimaldamist võib pidada muuks soodustuseks.<sup>51</sup> Feldmanis on leidnud, et olukordades, kus isikuga on küll sõlmitud tööleping, aga ta reaalselt tööd ei tee, siis altkäemaksu esemeks on vara rahana, mille ebaseadusliku üleandmise varjamiseks koostatakse fiktiivsed lepingud. Kui on olukord, kus ametiisik või tema määratud isik ka reaalselt tööd teeb ja saab väita, et on tehtud erand üldisest tööturul valitsevast olukorrast, siis on see käsitatav muu soodustusena.<sup>52</sup> Sarnaselt eelmisele lõigule leiab ka siin käesoleva töö autor, et kui vara ja muu soodustuse eristamisel lähtuda asjaolust, et varana on vaadeldavad kõik sellised nähtused, kus isiku varaline positsioon paraneb ja muu soodustusena sellised nähtused, kus paraneb isiku isiklik või sotsiaalne olukord, siis töö võimaldamist, olenemata sellest, kas reaalselt ka tööle asutakse, tuleks käesoleva töö autori hinnangul pidada varaks, sest saadav töötasu parandab isiku varalist olukorda. Siinkirjutaja leiab, et muu soodustusena saaks käsitada juhtu, kus isikule võimaldatakse tööd näiteks mõnes väärikas organisatsioonis, kus töötasu ei maksta aga selles organisatsioonis tegutsemine parandab isiku isiklikku ja sotsiaalset olukorda, kui annab paremaid karjäärivõimalusi või ligipääsu oluliste inimeste seltskonnale.

Oluline on siinkohal panna tähele, et hüve antaks ametiisikule ametialase teo eest ehk tuleb eristada olukordi, kus vara saamise alus ei ole vastuteene. Näiteks ametiisik annab kellelegi laenu ja see võlg ametiisikule tagasi makstakse, siis pole tegemist altkäemaksu esemega,

---

<sup>49</sup> Feldmanis (viide 12), lk 44.

<sup>50</sup> Tln RgKo 12.05.2010, 1-09-702.

<sup>51</sup> Tln RgKo 13.10.2009, 1-06-10216.

<sup>52</sup> Feldmanis (viide 12), lk 43.



kuivõrd vara saamise aluseks on õiguslikult kehtiv võlanõue. Kui aga võlgnik peaks keelduma võla tasumisest ja ametiisik seetõttu seob tema poolt tehtava ametialase teo sõltuvusse võla tasumisega, siis võib tegemist olla altkäemaksu esemega, kuivõrd hüve ametiisikule seisneb selles, et ta saab võlasumma kätte ilma lisanduva aja- ja rahakuluta.<sup>53</sup>

Karistusseadustiku kommenteeritud väljaande kohaselt ei loeta altkäemaksu esemeks selliseid teeneid, millel on vaid emotsionaalne kaal ehk mitteaineline väärtus (nt seksuaalsed teenused) või millega antakse tagasisidet ametiisiku tööle (nt kliiniku juhatajale tulemusliku ravi eest kingitav kommikarp).<sup>54</sup> Küll aga oleks kingitav kommikarp altkäemaksu esemeks siis, kui patsient pakuks arstile kommikarpi näiteks selle eest, et ta ravijärjekorrast ette saaks.

Ka M. Soomaa on oma magistritöös leidnud, et muu soodustuse hindamine ei saa muutuda liiga vabaks, sest mingid piirid peavad soodustuse hindamisel siiski olema. Näiteks on ta leidnud oma magistritöös, et raske on lugeda muuks soodustuseks seda, kui ametiisik või tema laps saab kohtuda tuntud inimesega, kellega on soovitud kohtuda. Soomaa leiab, et kui isik sellest kohtumisest ei saa midagi muud peale emotsionaalse rahulduse, siis on pigem tegemist inimliku käitumisega. Soomaa leiab, et muu soodustuse liiga laia käsitlemise tulemuseks on ülekriminaliseerimine ja karistuse mõju devalveerub.<sup>55</sup>

Majanduskoostöö ja Arengu organisatsiooni (OECD) korruptsiooni konventsiooni kommentaarides on näidetena nimetatud muuks soodustuseks koolikoha võimaldamist ametiisiku lapsele, ametiisiku sotsiaalsete või äriliste võimaluste toetamine või karjääriredeli tõusul abistamist. Samuti võib muuks soodustuseks pidada juurdepääsu eksklusiivsele klubile või vippide kontaktidele, samuti informatsiooni või nõu, mis on ametiisiku jaoks väärtuslik.<sup>56</sup>

OECD rõhutab, et garanteerimaks karistusõiguses objektiivsust, on oluline, et soodustus oleks hinnatav. See tähendab, et kui ühtegi mõõtmisviisi ei ole, siis ei saa ka öelda, et soodustus on olemas. Üldiselt on mittemateriaalsele kasule samuti võimalik anda rahaline väärtus. Näiteks on võimalik karjääriredelil tõusmist hinnata sissetuleku kasvu näol. Samuti on konventsiooni kommentaarides nenditud, et kuigi näiteks prostitutsioon on keelatud, siis on võimalik seksuaalteenuste osutamisele ikkagi teatud turuväärtus anda. Samas lihtsalt viisakale

---

<sup>53</sup> Feldmanis (viide 12), lk 50.

<sup>54</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 5.3.

<sup>55</sup> M. Soomaa (autor), dr. iur. P. Pikamäe (juhendaja). Korruptsiooni ärahoidmise kriminaalõiguslik reguleerimine rahvusvaheliselt ja Eestis. Magistritöö, Tartu 2014.

<sup>56</sup> M. Pieth, L. A. Low, P. J. Cullen. The OECD Convention on Bribery. A Commentary. Cambridge: Cambridge University Press 2007, lk 102-103.

lähenemisele või hea läbisaamise saavutamisele ei ole võimalik anda turuväärtust või muul moel objektiivselt hinnata, mistõttu pole tegemist altkäemaksu esemena. Kuigi muud soodustust ei pea saama konkreetselt rahaliselt hinnata, siis peab see olema ikkagi kuidagi objektiivselt hinnatav.<sup>57</sup>

Karistusõiguslikus mõttes ei tohiks tõesti muu soodustuse mõistet liialt abstraktseks muuta, kuid samas, kui on tuvastav, et ametiisik on teinud mingi ametialase otsustuse just seetõttu, et temal või ta lapsel on lubatud näiteks kohtuda mõne inimesega, kellega kohtumist on oodatud ammu, siis võiks see siiski olla piisav selleks, et täita süüteokoosseis, hoolimata sellest, et saadud hüve oli emotsionaalne. Seda seetõttu, et emotsionaalne hüve on olnud see asjaolu, mille tõttu on ametiisik oma ametiseisundit kuritarvitanud.

Jaan Sootak on leidnud, et altkäemaksu esemena tuleks käsitleda vaid ainelisi väärtusi, nagu näiteks raha, varalised õigused ja varalise iseloomuga teeneid. Kuigi Sootak leiab, et nende ainelist väärtuste rahaline väärtus ei ole oluline, siis ta ikkagi välistab altkäemaksu esemena pisiteenuste osutamist ja nimetab seda hoopis pugemiseks. Samas on Sootak kommenteerinud, et eelnimetatud seksuaalteenuseid saaks pidada altkäemaksu esemeks, kui selliste teenuste osutamise tasustamine seadustatakse.<sup>58</sup>

Riigiprokurör Laura Feldmanis on eriarvamusel, et seksuaalakti pakkumist saab pidada altkäemaksu esemeks ka käesoleval ajal, kui sellise teenuse osutamine ei ole seadusega reguleeritud. Feldmanis põhjendab seda sellega, et karistusseadustik ei sätesta, et mittevaraline soodustus peaks parandama ametniku varalist seisundit. Laura Feldmanis leiab, et piisav on see, kui vastuteene, mida ametialase teo eest soovitakse, parandab ametniku isiklikku elu. Ehk tuvastamaks, kas tegemist on soodustusega altkäemaksu süüteokoosseisu tähenduses tuleb leida, millises konkreetses teos soodustus seisnes ja kuidas seeläbi ametniku olukord paranes. Ka ei pea soodustus olema kõikidest variantidest kõige soodsam, vaid piisab, kui näidata, et isik on saanud mingi eelise. Küll aga on nõutav, et positsiooni paranemine peab väljenduma arusaadavalt, mitte abstraktselt.<sup>59</sup>

Kuivõrd ka karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes leitakse, et muu soodustusega on tegemist siis, kui see parandab isiku sotsiaalset või isiklikku olukorda ning seejuures varalise mõõtme tuvastamine ei ole oluline, siis ei ole arusaadav, miks kommenteeritud väljaandes

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? (viide 10).

<sup>59</sup> Feldmanis (viide 12), lk 45-47.

leitakse, et emotsionaalse kaaluga teeneid altkäemaksu esemena ei käsitleta. Seda enam, et näiteks prostitutsioon, mis on küll keelatud, siis on võimalik sellele anda ikkagi turuväärtus. Siinkirjutaja on nõustub Feldmanise käsitlusega, et kui ametiisik nõustub tegema vastuteenena ametialast otsustust või toimingut sellest eest, et saab emotsionaalse väärtusega teene, siis altkäemaksu ese on olemas. Sarnaselt seksuaalteenuste pakkumisele võib esineda näiteks olukord, kus ametiisik nõustub tegema ametitoimingu isiku kasuks, kes kutsub vastutasuks ametiisiku külla, et koos kanepit suitsetada. Kanepi suitsetamise võimaldamine tõenäoliselt ei paranda ametiisiku sotsiaalset või isiklikku olukorda, vaid on teene, millel on emotsionaalne kaal. Käesoleva töö autor on arvamusel, et kui on selge, et enne ametiisiku ametialast otsust või toimingut on sõlmitud ebaõiguskokkulepe, siis tuleks ka emotsionaalse väärtusega teenuseid käsitada kui altkäemaks. Ametiisikule emotsionaalse kaaluga hüve lubamine võib olla palju olulisemaks väliseks motivaatoriks kui aineiline väärtus.

Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon ei erista mõisteid vara ja muu soodustus, vaid selle sõnastuse kohaselt peavad konventsiooniosalised kasutusele võtma meetmed, et määratleda ametiisiku poolt talle mitteettenähtud hüve otsene või kaudne nõudmine või vastuvõtmine endale või kellelegi teisele, või hüve lubamise või pakkumise heakskiitmine kuriteona, mille ametiisik otsese või kaudse tahtlusega paneb oma ülesandeid täites toime enda või teise isiku huvides tegutsedes või tegutsemast hoidudes.<sup>60</sup> Ka selle põhjal võiks järeldada, et altkäemaksu koosseisu mõttes ei ole oluline, kas ametiisikule lubatud või antud teenus on aineiline või mitteaineline, vaid oluline on see, et ametiisikule ei oleks seda teenust või hüve ettenähtud, kui ta ei tegutseks kellegi teise huvides.

Kuigi kokkuvõtlikult tuleks altkäemaksu esemena näha sellist soodustust, mille nõudmiseks puudub ametiisikul õiguslik alus, siis karistusseadustiku altkäemaksu koosseis ei käsitle altkäemaksu võtmise ja andmisena neid juhtumeid, kus ametiisikule antakse soodustust igaks juhuks, n-ö sissesöötmiseks (“ta on tähtis tegelane, teda meil läheb veel tarvis”).<sup>61</sup> See on ka mõistetav, sest ametiisiku tegu pole eelnimetatud juhul isegi mitte üldistes joontes määratletav.<sup>62</sup>

Karistusseadustiku altkäemaksu koosseisul on kaks koosseisualternatiivi, altkäemaksu lubamisega nõustumine või selle vastuvõtmine, on määravaks juba esimene ehk hüve

---

<sup>60</sup> Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon (viide 14).

<sup>61</sup> J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? (viide 10), lk 398.

<sup>62</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.2.

lubamisega nõustumine. Altkäemaksu lubamisega nõustumisega on süütegu lõpuleviidud.<sup>63</sup> Seejuures võib altkäemaksu pakkumise vastuvõtmine olla nii selgesõnaline, konkludentne kui ka tingimuslik, kuid peab avalduma tajutaval viisil.<sup>64</sup>

Altkäemaksu võtmise süüteokatse algab hetkest, kui ametiisik annab teada oma kavatsusest toime panna või panemata jätta mingi ametialane tegu altkäemaksu eest, kuid teine isik ei saa sellest kavatsusest aru. Kui teine isik mõistab, et ametiisik nõuab altkäemaksu, on altkäemaksu süüteokoosseis ametiisiku jaoks lõpule viidud.<sup>65</sup>

Altkäemaksu andmise süüteokatse algab hetkest, kui toimepanija selgitab ametiisikule oma valmisolekut lubada soodustust mingi ametialase teo toimepanemise eest. Kui ametiisik saab aru, et teine isik pakub talle altkäemaksu, on altkäemaksu süüteokoosseis isiku jaoks lõpule viidud.<sup>66</sup>

Subjektiivsest küljest eeldab altkäemaksu süüteokoosseis ametiisiku vähemalt kaudset tahtlust, mis kataks kõik objektiivsele koosseisule vastavad asjaolud. Muid nõudeid koosseis subjektiivsest küljest ei sea. Olulised ei ole ametiisiku motiivid ja eesmärgid, miks ta ametialase teo eest hüvega nõustus. Sama kehtib ka altkäemaksu andja suhtes. Piisab kui altkäemaksuandja mõistab, et teine isik tegutseb teatud positsioonil ja võib seda positsiooni ära kasutades panna toime altkäemaksuandja poolt soovitud teo.<sup>67</sup>

Eeltoodut kokkuvõttes ei ole oluline see, kuidas ametiisikule antav soodustus, teenus või muu hüve formuleeritakse. Altkäemaksu esemena saab käsitleda ka kingitusi või muid näiliselt viisakusavaldusi, kui need vastavad altkäemaksu tunnustele. Seejuures ei ole karistusseaduses sätestatud altkäemaksule miinimumväärtust. Samas ei ole täielikku selgust, kas ka emotsionaalse väärtusega soodustust saab pidada altkäemaksu esemeks. Kuigi karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne ei pea näiteks seksuaalteenuse pakkumist võimalikuks altkäemaksu esemeks, siis õiguskirjanduses on jõutud mitmel korral selles osas eriarvamusele. Seda eriti põhjusel, et kuigi prostitutsioon ei ole legaliseeritud, siis on võimalik sellele ikkagi anda kindel turuväärtus. Kuid nentimaks, et tegemist on altkäemaksuga, peab veel esinema ka teised koosseisu tunnused. Lühidalt: hüve peab olema

---

<sup>63</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.1.

<sup>64</sup> RKKKo 3-1-1-10-09 p 24.2.

<sup>65</sup> J. Sootak, P. Pikamäe. KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 11.1.

<sup>66</sup> *Ibid*, § 298 komm 6.1.

<sup>67</sup> *Ibid*, § 294 komm 14; § 298 komm 8.

suunatud ametiisikule või tema poolt valitud isikule, ning ametiisik nõustub hüvega vastutasuna ametiseisundi kasutamise eest.

### 1.3. Ekvivalentsussuhe ehk ebaõiguskokkulepe

Eelmises alapeatükis leiti, et karistusseadustiku tähenduses käsitletakse altkäemaksuna olukorda, kui ametiisik nõustub vara või muu soodustuse vastuvõtmisega selle eest, et ta paneb toime või jätab toime panemata mingi teo oma ametiseisundit ära kasutades.

Niisiis vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või soodustuse vastuvõtmine ametiisiku poolt ei kujuta endast iseenesest veel altkäemaksu süüteokoosseisu.<sup>68</sup> Altkäemaksu võtmisena ei ole kriminaliseeritud lihtsalt ametiisiku poolt soodustuste, sealhulgas kingituste, vastuvõtmine, kui see ei kujuta endast ostetud või ostetavat vastuteenet. Seega altkäemaksu koosseisu juures üks kõige olulisemaid komponente, mis eristab heatahtlikku kingitust altkäemaksust, on ekvivalentsussuhe.

Seejuures pole altkäemaksu süüteokoosseisu realiseerimiseks vajalik konkreetne kokkulepe altkäemaksu andja ja võtja vahel, vaid kokkulepe võidakse sõlmida ka vihjamisi või teineteise jaoks soodsaid samme astudes.<sup>69</sup> Samuti pole nõutud põhjuslik seos soodustuse lubamisega nõustumise või selle vastuvõtmise ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel, vaid piisab ekvivalentsussuhtest. Ametiisik ja altkäemaksuandja peavad olema ühel meelel, et ametiisik nõustub soodustuse saamisega ametialase vastuteene eest. Ehk peab osaliselt valitsema arusaam, et altkäemaksu andja jaoks on see sisuliselt ostetud või ostetav vastuteene ja altkäemaksu võtja ehk ametiisiku jaoks tasustatav või tasustatud teene.<sup>70</sup>

Ekvivalentsussuhte on olemas, kui ametiisik ja altkäemaksu andja on ühel meelel, et antud soodustus on vastutasu tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Seejuures seda üksmeelt ei pea olema olema ühiselt väljendatud. Muuhulgas on süüteokoosseis on täidetud ka juhul, kui teise poole tegu ei järgnegi. See tähendab, et ekvivalentsussuhte tuvastamiseks on vajalik üksnes hüve saaja nõusolek pakutu vastuvõtmiseks ning vara väärtus või

---

<sup>68</sup> RKKKo 3-1-1-31-14 p 15.

<sup>69</sup> *Ibid*, p 20.

<sup>70</sup> RKKKo 3-1-1-118-06 p 14.

konkreetne ese ei pea olema seejuures täpselt tuvastatud. Oluline on, et ametiisik arvestaks ametialast tegu toime pannes, et ta saab selle eest mingit vara või muu soodustuse.<sup>71</sup>

Kuigi üldiselt kujutatakse ette, et ametiisiku tegu peab kujutama endast vastutasu eest tehtud või tulevikus tehtavat ehk enne ametialast tegu peab olema kokkulepe või soodustusega nõustumine vastuteene eest, siis kohtupraktikas on leitud, et koosseis realiseerub ka siis, kui altkäemaksu soovitakse või lubatakse seoses ametiisiku poolt juba toimepandud teo eest (*ex post facto*). Riigikohtulahendites on leitud, et ekvivalentsussuhte seisukohalt on määrav vaid pistise nõudja ja lubaja ettekujutus selle kohta, et pistist nõutakse ja lubatakse seoses ametiisiku poolt toimepandud või tulevikus toimepandava teoga.<sup>72</sup> Ehk tähtsust ei ole sellel, millal ametialane tegu toime pannakse. Kui soodustus on ette nähtud mõne teo eest, mille ametiisik on juba toime pannud, ei saa ametiisikule ette heita mitte sellise teo toimepanemist, vaid soodustuse lubamisega nõustumist.<sup>73</sup> Kuigi altkäemaksu kuriteokoosseis ei nõua põhjusliku seose esinemist vara või muu soodustusega nõustumise ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel, vaid piisab ekvivalentsussuhtest<sup>74</sup>, siis on siiski küsitav, kas on võimalik sõlmida ebaõiguskokkulepet teo osas, mis on ametiisiku poolt juba toimepandud. Laura Feldmanis leiab, et kuivõrd altkäemaksu kuriteokoosseisuga kaitstakse isikute usku riigi, kohaliku omavalitsuse ja muude avalike institutsioonide pädevust teostavate isikute erapooletu toimimise vastu, on põhjendatav karistusseadustiku käsitus, mille järgselt soodustus ametialase teo eest võib olla lubatud või antud nii enne kui ka pärast ametialase teo toimepanemist, sest mõlemal juhul esineb kahtlus, et eiratakse riigivõimu ja selle erapooletust.<sup>75</sup> Seega ametiisikule on etteheidetav ka see, et ta hiljem seob ametialase teo soodustusega. Seda hoolimata sellest, et ametialase teo tegemise ajal ei olnud see mõjutatud soodustusest, sest kaitstavat õigushüve – usk avalike institutsioonide pädevust teostavate isikute äraostmatusse ja usaldatavusse – kahjustatakse ka tagantjärgi kokkuleppe tegemisel. Käesoleva töö autor on arvamusel, et kui kaitstav õigushüve ei oleks mitte “usk” ametiisikute äraostmatusse ja usaldatavusse vaid ainult avalike otsuste õiguspärasus, siis oleks selline tagantjärgi ebaõiguskokkuleppe sõlmimine välistatud.

---

<sup>71</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 7; RKKKo 3-1-1-14-14 p 932;

RKKKo 3-1-1-10-09 p 48.

<sup>72</sup> RKKKo 3-1-1-22-10 p 13.1.

<sup>73</sup> RKKKo 3-1-1-31-14 p 15.2.

<sup>74</sup> RKKKo 3-1-1-118-06 p 14.

<sup>75</sup> Feldmanis (viide 12), lk 42.

Kuivõrd ekvivalentsussuhe tähendab sellist pooltevahelist sidet, mille raames on altkäemaksu võtja altkäemaksu andjaga ühel meelel, et tasu on vastuteene tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest, siis peab ka süüdistuses selle ebaõiguskokkuleppe tehjolud olema konkreetselt sisustatud.

Näiteks esitati R.N.-le süüdistus selles, et töötades mootorsõidukite tehnilise ülevaatajana, võttis ta A.S.-i vahendusel altkäemaksu 710 krooni, mille maksis ametliku ülevaatus tasuna ülevaatuspunkti kassasse, tunnistades tehniliselt mittekorras kaubiku tehniliselt korrasolevaks. Lisaks võttis R.N. süüdistuse järgi A.S.-i vahendusel altkäemaksu 525 krooni, mis maksti samuti ametliku ülevaatus tasuna ülevaatuspunkti kassasse ning süüdistatav tunnistas tehnilistele nõuetele mittevastava sõiduauto nõuetele vastavaks. Maakohtus tunnistati süüdistatav süüdi KarS § 294 lg 2 p 1 järgi, aga ringkonnakohus tühistas otsuse selles osas ja mõistis süüdistatava õigeks. Ringkonnakohus leidis, et käsitledes R.N. süüdistust, jättis maakohus analüüsimata vara vastuvõtmist ja toimepandud tegusid ühendava koosseisutunnuse, s.o ekvivalentsussuhte. Ringkonnakohus põhjendas, kriminaalasjas puuduvad tõendid, et süüdistatav pani ebaseaduslikud teod toime just ametliku ülevaatus tasule vastavate summade (vastavalt 710 krooni ja 525 krooni) eest. Ringkonnakohtu seisukoht oli, et tõendid ei kummuta kahtlust, et oma ametiseisundit ära kasutades pani R.N. ebaseaduslikud teod toime vastutulelikkusest või heatahtlikkusest, mitte aga kasu saamise eesmärgil. Ringkonnakohus küll nentis, et seeläbi rikkus süüdistatav õigusaktidest tulenevaid kohustusi ja võis toime panna distsiplinaarsüüteo või vääritud teo, kuid mitte kuriteo. Prokurör märkis kassatsioonis, et A.S. pakkus R.N.-le kliente, kes suurendasid tehnoulevaatuspunkti käivet, mille tõttu suurenes süüdistatava töötasu, vastuteenena aga luges R.N. A.S. toodud sõidukid tehniliselt korras olevaks ja ülevaatused õnnestunuks. Riigikohus nõustus aga ringkonnakohtuga, et ei ole tuvastatud faktilisi asjaolusid, et ametiisik oli altkäemaksu andjaga ühel meelel, et tasu on vastuteene tehtud ametialase teo eest. Riigikohus leidis samas lahendis, et ei ole küll välistatud altkäemaksukokkuleppe olemasolu tuvastamine kaudselt sellele viitavate asjaolude kogumi hindamisel, aga tuleb ikkagi tõendada, kuidas kaudsete tõendite abil kindlaks tehtud tõendamiseseme välised asjaolud võimaldavad kogumis teha järeldusi tõendamiseseme mingi asjaolu suhtes. Riigikohus ei pidanud piisavalt vettpidavaks asjaolu, et R.N. oli pikka aega töötanud ülevaatuspunkti juhataja ja tehnoulevaatuste teostajana asutuses, kus on ebaseaduslikke tehnoulevaatusi teostatud, sest selle pinnalt ei saa

tõsikindlalt järeldada, et R.N. oli seotud üldiselt toimiva süsteemiga ning võttis ka süüdistuses väljatoodud episoodides tehnöülevaatuste tegemise eest altkäemaksu.<sup>76</sup>

See aga ei tähenda, et ebaõiguskokkuleppe peaks olema sõnaselge, vaid üksmeel võib olla sõlmitud ka vastastike tegude kaudu väljendades ehk konkludentselt. Pooled võivad jõuda kokkuleppele üksnes vihjamisi suheldes ja teineteise jaoks soodsaid samme astudes. Kui pooled on oma soovid teineteisele piisavalt selgeks teinud ja kumbki on teise poolt soovitatavaga vaikimisi nõustunud, saab kõneleda ebaõiguskokkuleppe olemasolust.<sup>77</sup> Seejuures piisab süüteokoosseisu realiseerimiseks aktiivse poole ettekujutusest, et teine pool tunnetab ekvivalentsussuhet ehk piisab, kui näiteks ametiisik arvestab ametialast tegu toime pannes, et ta saab selle eest mingi soodustuse.<sup>78</sup>

Jaan Sootak on saksa õiguskirjandusele toetudes leidnud, et ekvivalentsussuhe puudub, kui ametiisikult eeldatakse vaid üldist vastutulelikkust ja heatahtlikkust (näiteks loodetakse asjade normaalsele ja viisakale kulgemisele), sest puudub üksmeel, et hüve on vastutasu ametiseisundi kasutamise eest. Süüteokoosseis puudub, kui ametiisikule antakse soodustus selleks, et saavutada ametialase teoga kaasnevaid, mitte selle sisusse, vaid sinna juurde kuuluvaid tagajärgi.<sup>79</sup>

Samas, kui tuvastatakse, et ametiisiku pädevus ja altkäemaksuandja tegevusala võimaldavad teha järeldusi altkäemaksuandja poolt endale ostetud ametialase teenuse kohta, siis pole tegemist enam üldise vastutulelikkusega. Kui tuvastatakse, et altkäemaksuandja ei looda mitte lihtsalt asjade viisakale kulgemisele, vaid tegutseb kavatsusega teatud juhtudel see suhtumine ära kasutada, siis süüteokoosseis on täidetud.<sup>80</sup> Nii nagu ametiisik ei tohi seoses oma ametiülesannetega kodanikelt hüvesid küsida ega vastu võtta, siis ei tohi ka kodanik neid anda.

Näiteks kui ametiisik teeb tuntud ehitusettevõtjale ettepaneku, et tema võiks toetada lasteaia arendusprojekti. Ettevõtja teebki seda, sest leiab, et sellega kaasnev hea maine võib tulla kasuks. Hoolimata sellest, et ettevõtja toetas projekti ametiisiku ettepanekul, siis altkäemaksu süüteokoosseis ei realiseeru, kui ametiisiku ametialane tegu ei avaldu. Isegi kui hiljem peaks

---

<sup>76</sup> RKKKo 3-1-1-68-11.

<sup>77</sup> RKKKo 3-1-1-31-14 p 20.

<sup>78</sup> RKKKo 3-1-1-10-09 p 24.2.

<sup>79</sup> J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? (viide 10) lk 401.

<sup>80</sup> *Ibid.*



ametiisik ettevõtjale ametialase teo tegema, siis peab võimalik olema tuvastada üksmeel, et soodustus oli ametialase teo eest ja tegemist ei olnud asjaolude kokkulangemisega.<sup>81</sup>

Ekvivalentsussuhte tuvastamise kohustuse eesmärk on see, et piirata altkäemaksu koosseisude laiendamist juhtudele, kus ametiisik ei saanud hüve mitte ametialase teo eest, vaid muudel asjaoludel.<sup>82</sup>

Oluline on seega tuvastada, mis asjaoludel on vara või muu soodustus saadud. Kui on selge, et soodustus on saadud vastutasuna ametialase teo eest, siis on altkäemaksu koosseis täidetud. Kui aga seost ametialase teoga ei tuvasta, siis pole võimalik altkäemaksu koosseisu inkrimineerida. Korruptsioonikuriteod on seega ka ühed kõige raskemini avastatavad kuriteod, sest ebaõiguskokkulepe sõlmitakse üldjuhul salaja.<sup>83</sup>

Seega kokkuvõtvalt karistusseadustiku altkäemaksu koosseisu mõttes ei ole oluline, millist meelehead ametiisikule pakutakse. Oluline on, et kingitus antaks ametiisikule tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Altkäemaksu süüteo koosseis ei nõua põhjuslikku seost soodustuse lubamisega nõustumise või selle vastuvõtmise ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel, vaid piisab ekvivalentsussuhtest. Ametiisik ja altkäemaksuandja peavad olema ühel meelel, et ametiisik nõustub soodustuse saamisega ametialase vastuteene eest. Seega, kui kingitusele eelneb või järgneb kinkijat mõjutav ametiisiku otsustus või toiming, siis tuleb tuvastada, et tegemist ei olnud juhusega ning kokkuleppe puhul esineb kingituse ja ametiisiku teo vahel ekvivalentsussuhe.

---

<sup>81</sup> Feldmanis (viide 12), lk 49-50.

<sup>82</sup> *Ibid*, lk 50.

<sup>83</sup> RKKKo 3-1-1-31-14 p 17.

## 2. Korruptsiooniohtlike kingituste vältimine: kriteeriumid sobiva kingituse määratlemisel

### 2.1. Näiline objektiivsus

Altkäemaksu teobaõigust käsitatakse kahesuguselt – roomaõiguslikult ja germaaniõiguslikult. Roomaõiguslik kontseptsioon keelab ametiisikutel rangelt teenistuse raames mistahes kingitusi või meelehead vastu võtta. Kuivõrd selle hilisema käsitluse järgi on ametiisik riigi huvidele vastava tegevuse garant, siis ei saa riik ametiisikut usaldada ja kindel olla võimu teostamises, kui ametiisik võtab vastu kingitusi. Kingituse vastuvõtmine rikub roomaõigusliku käsitluse kohaselt iseenesest riigiteenistuse aluseid, ametiisiku ausust või puhtust, hoolimata sellest, kas kinkija huvides ka midagi toime pandi või kavatseti panna.<sup>84</sup>

Germaani käsitluse kohaselt on altkäemaks taunitav ametiisiku äraostetavuse tõttu, sest riigi tahe allutatakse eraisiku poolt soodustusega enda tahte või mõjutatakse enda kasuks. Germaani õigustraditsioonil põhinev kontseptsioon nõuab kausaalse seose tuvastamist.<sup>85</sup>

Eesti kriminaalõigus altkäemaksu süüteokoosseis ei lähtu õigushüve ja teobaõiguse seisukohalt roomaõiguslikust käsitlusest. Tõdemaks, et antud soodustuse näol on tegemist altkäemaksuga, piisab, kui tuvastada ekvivalentsussuhe soodustuse ja ametiisiku teo vahel ning tuvastada pole vaja põhjuslik seos ametialase teo ja hüve lubamise või andmise vahel. Seega ei saa nentida, et Eesti karistusseadustiku altkäemaksu süüteokoosseis lähtuks puhtalt germaani käsitlusest. Nõue, et altkäemaksuandja ja –võtja vahel ei ole vaja enam kui ekvivalentsussuhet, tuleneb kuriteokoosseisu ülesehitusest: hüve lubamine või andmine on vastutatu ametialase teo eest.<sup>86</sup>

Altkäemaksu võib kutsuda kingituseks, annetuseks või mõne muu kultuuritava või -nüansiga tähistava nimega. Kui aga eesmärk selliste tegudega on luua suhet, mis põhineb *quid pro quo*<sup>87</sup> põhimõttel isikliku kasusaamise eesmärgil, siis on tegemist altkäemaksuga, sõltumata sellest, millist nimetust kasutada.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? (viide 10), lk 397.

<sup>85</sup> *Ibid*, lk 397.

<sup>86</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 7.

<sup>87</sup> Ladinakeelne väljend *quid pro quo* vastab karistusseadustikus kasutatavale terminile ekvivalentsussuhe, altkäemaksukokkulepe või ebaõiguskokkulepe (J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj, viide 11, § 295 komm 7).

<sup>88</sup> A. Roy. Bribes Vs. Gifts. International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Volume 8, Issue 9, pp.143-152, lk 146.

Tihti on aga võimatu teha kindlaks, kas kingiandjal on kingituse andmisel tagamõte ja ootus ametiisiku mõne ametialase teo suhtes. Kui ebaõiguskokkulepet pole võimalik tuvastada, siis karistusõiguslik koosseis langeb ära. Aga kõrvaltvaataja jaoks võib tunduda siiski korruptiivsena, kui ametiisik nõustub kingitusega.

Näiteks rahalised sissemaksed fondidesse võivad olla tehtud mitmetel põhjustel, sealhulgas näiteks austusest või teatud suhete tunnustamiseks. Näiteks soovitakse toetada oma vana kooli vilistlaste fondi tänutundest vana kooli vastu või poliitilise valimiskampaania fondi armastusest poliitika vastu. Ka selliseid suhteid, mis esmapilgul ehk varjuvad heasoovliku kujutise taha, võivad olla määratlevad altkäemaksuna kui vastavad ilmingud nähtuvad. A. Roy arutleb, et sellises suhtluses altkäemaksu tuvastamisel juhtlõngaks on kingisaaja käitumine enne ja pärast soodustuse saamist. Omavahelise suhtluse varjamine avalikkuse eest ja saadud kinkide või tehtud tehingute mitte-avalikustamine on üks võtmesõna, mis võib viidata altkäemaksule.<sup>89</sup> Noonan asetab rõhu altkäemaksu tuvastamisel *quid pro quo* suhte leidmisele. Kui ilmneb, et tegemist oli vastastikkuste teenete osutamisega, siis on tegemist altkäemaksuga.<sup>90</sup>

Kui ametiisikule antakse hüvesid, kaob usk ametiisiku otsuste erapooletusse ja seeläbi tekib kahtlus, kas ametiisiku otsustus on olnud ikka objektiivne. Selleks, et ametiisikute tegevus paistaks ka näiliselt aus ja erapooletu, on loodud reeglid, mis piiravad kingituste andmist ja vastuvõtmist. On näiteks reegleid, mis keelavad kingitusi vastu võtta alates teatud väärtusest, on reegleid, mis käsivad saadud kingitus deklareerida ja on reegleid, mis keelavad kingitusi vastu võtta teatud kindlas suhtluses olemisel. Kuid täielikult garanteerimaks, et ei tekiks kahtlusi, millistest asjaoludest lähtuvalt on otsused ametiisiku poolt vastu võetud, ei tohiks ametiisikud vastu võtta lisahüvesid ega ametnikele pakkuda hüvesid, mida õigusaktid ette ei näe.<sup>91</sup>

See tähendab, et ametiisikute suhtes usalduse kaotamisel ei pruugi kingituste rahaline väärtus olla avalikkuse silmis määrava tähtsusega. Kõrvaltvaatajale võib igasuguses väärtuses kink tunduda selline, mis antakse kas vastutasuks või mingi vastuteene ootuses. Nagu eelpool käsitletud, siis altkäemaksu süüteo koosseisule ei olegi miinimumväärtust sätestatud. Kuigi on ebatõenäoline, et näiteks paar šokolaadimuffinit võib ametiisiku viia *quid pro quo* tehinguni.

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> J. T. Noonan, jr. *Bribes*. University of California Press, 1987, lk 621-651.

<sup>91</sup> Feldmanis (viide 12), lk 42.

Kuid stsenaariumi puhul, kus näiteks sellel samal ametiisikul on pädevus jagada välja populaarse nukuteatri etenduse pileteid ja viimased piletid saab just see lapsevanem, kes viis šokolaadimuffineid ja mitte see, kes midagi ei viinud, siis kõrvaltvaatajale võib tunduda, et nendel šokolaadimuffinitel oli oma roll ametiisiku otsustusprotsessis.<sup>92</sup> Ka karistusseadustiku järgselt võivad paar šokolaadimuffinit osutada altkäemaksu esemeks, kui tuvastatakse altkäemaksu koosseisu tunnused ehk esines vastastikune üksmeel, et need koogikesed anti vastutasuna ametiisikule selle eest, et ta annaks teatripiletid just sellele, kes viis koogikesed.

Kuigi karistusseadustiku altkäemaksu koosseis ei käsitle altkäemaksu võtmise ja andmisena neid juhtumeid, kus ametiisikule antakse soodustust igaks juhuks, n-ö sissesöötmiseks (“ta on tähtis tegelane, teda meil läheb veel tarvis”), siis selline tulevikku suunatud parema hoiaku saavutamine on taunimisväärne. Samuti ei tohiks olla vajalik kingituste tegemine selleks, et ametiisikult saada viisakat ja normaalset asjade kulgemist. Ametiisikupoolne viisakas ja nõuetekohane käitumine peab olema kättesaadav ka neile, kes kingitusi ei tee. Kui ametiisikule soovitakse avaldada tänu, siis seda saab väljendada ka verbaalselt. Igasugused kingitused kujutavad ametiisiku ja organisatsiooni väarikusele ohtu.

*United States Code of Federal Regulations* (CFR) sätestab, et ametiisiku tegevus peab soodustama avalikkuse usaldust. Seega töötaja peaks kaaluma kingitusest loobumist, kui nad usuvad, et mõistlik inimene, teades faktilisi asjaolusid, seaks kingituse tõttu küsimuse alla ametiisiku erapooletuse ja puutumatus. Kuigi CFR lubab ametiisikutel vastu kingitusi, mille väärtus jääb alla kahekümne dollari, siis CFR kohustab arvestama avalikkuse usaldusega ka nende kinkide vastuvõtmisel, mille väärtus jääb alla kahekümne dollari. Ehk kui mõistlikule inimesele võib tunduda, et ametiisiku erapooletus on kahtluse all, siis tuleks ikkagi kaaluda soodustusest loobumist.<sup>93</sup>

Sarnaselt korruptsioonivastase seaduse § 4 lg-le 1, mille järgselt määratletakse korruptiivsena ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuste tõttu pakutud soodustust, leiab ka CFR, et kinki ei tohi võtta põhjusel, et kingitus antakse ametiisiku ametikoha tõttu.<sup>94</sup> Varasem korruptsioonivastase seaduse algtekst oli üldisem ja keelas ametiisikul vastu võtta kingitusi või nõustuda soodustustega, mis on määratud temale endale

---

<sup>92</sup> J. Nadler. Gift Policies for Government Officials. – Arvutivõrgus: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/government-ethics/resources/gift-policies-for-government-officials/> (22.03.2017).

<sup>93</sup> US: Code of Federal Regulations. Title 5, Chapter XVI, Subpart B, § 2635.201. – Arvutivõrgus: [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635\\_1204](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635_1204)

<sup>94</sup> *Ibid*, § 2635.202.

või tema lähisugulastele või -hõimlastele ning mille vastuvõtmine võib otse või kaudselt mõjutada tema töö- või teenistuskohustuste erapooletut täitmist.<sup>95</sup>

Kui ametiisikule pakutakse altkäemaksuna määratletavat soodustust, siis kehtiv korruptsioonivastase seaduse § 4 lõige 2 sätestab, et ametiisik peab selle vastuvõtmisest keelduma. Kui keeldumine pole võimalik, siis soodustuse viivitusega oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle andma. Kui ka see pole võimalik, siis peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse turuväärtuse.<sup>96</sup> Kui kahtlase väärtusega kingitus saadetakse selle andjale tagasi, siis peaks olema tagatud, et avalikkusel ei teki ebausku ametiasutuse erapooletusse.

Isegi siis, kui ametiisik ei taju, et talle ulatav kingitus on korruptiivne, siis läbipaistvuse tagamiseks ja igakülgse ametiasutuse väärkuse hoidmiseks on mõistlik hoiduda kinkimise tava tekkimisest, sest see loob soodsa pinnase muudeks mõjutusteks. Näiteks prokuröride eetikakoodeks nõuab, et prokurör tagaks selle, et nii kriminaalmenetluse ajal kui ka pärast lõplikku menetlusotsust tema objektiivsus ja erapooletus ei seataks kahtluse alla.<sup>97</sup> Siinkirjutaja on arvamisel, et stsenaariumi puhul, kus näiteks kannatanu või süüdistatav pärast menetlusotsust ulatavad sümbolse lillekimbu ja kommikarbi meeldiva menetluse eest, siis prokurör ei tohiks seda vastu võtta. Kõrvaltvaatajal võib tekkida aramus, et ehk prokurör oli juba enne menetlusotsuse tegemist mõjutatud ja sai paremat kohtlemist ning nüüd kinnitati eduka suhtluse lõppu lillekimbu ja kommikarbiga. Kuigi selline käsitlus tundub ehk ülepingutatud, kuid arvestades seda, et eesmärk on taotleda nii tegelikku kui ka näilist erapooletust, siis võiks see siiski olla otstarbekas lähenemine.

Näiteks tajutakse korruptiivsetena ka olukordi, kui arst töötab nii riiklikus kui ka erahaiglas. Nii Austrias, Kreekas kui ka Soomes tehtud uuringu käigus leiti, et arstid kuritarvitavad seda võimalust, sest nad suunavad patsiente tihti oma erahaiglasse, kus saadakse vajalikud raviprotseduurid ja operatsioonid kiiremini kui riiklikus haiglas.<sup>98</sup> Nii luuakse justkui alternatiivne viis, kuidas patsiendilt vastu võtta soodustusi, mida riiklikus haiglas ei lubataks. Kuna erahaiglas sõlmitakse patsiendiga eraõiguslik leping ja patsient tasub teenuse eest vastavalt lepingule, siis pole tegemist altkäemaksu esemega karistusseadustiku tähenduses.

---

<sup>95</sup> Korruptsioonivastane seadus. – RT I 1999, 16, 276.

<sup>96</sup> Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1 ... RT I, 24.03.2016, 5.

<sup>97</sup> S-H. Evestus. Prokuröride eetikakoodeks. Juridica, 2014, nr 2, lk 159.

<sup>98</sup> Euroopa Komisjon. Study on Corruption in the Healthcare Sector. October 2013 – Arvutivõrgus: [http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/euroopa\\_komisjon.\\_2013.\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_health\\_care\\_sector.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/euroopa_komisjon._2013._study_on_corruption_in_the_health_care_sector.pdf) (01.03.2017).

Siinkirjutaja arvab, et ilma juriidiliste teadmistega inimesel on raske neid olukordi eristada, mistõttu võidakse selliseid olukordi tajuda kui altkäemaksu nõudmisena. Käesoleva töö autori meelest ei saa aga sellist käitumist arstidele ette heita, sest selline olukord võib tekkida näiteks puuduliku haigekassa rahastamise tõttu. Kuna esineb nõudlus kiirema arstiabi järele ja inimesed on valmis selle eest ka maksma, siis vastavad arstid turunõudlusele. Selleks, et inimesed ei tajuks sellist käitumist korruptiivsena, siis siinkirjutaja arvates tuleks tõsta inimeste teadlikkust ja suurendada haigekassa rahastamist, et ravijärjekordade pikkus väheneks, misläbi ei oleks arstidel vajadust suunata patsient erahaiglasse.

Ka karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes on tõdetud, et igasuguste hüvede vastuvõtmine teenistusülesannete täitmise eest kahjustab avaliku võimu mainet, kuna kahtluse alla seatakse otsuste usaldusväärsus.<sup>99</sup> Seega lillekimbu ja kommikarbi ulatamine ametiisikule pärast toimingut või otsuse tegemist ei peaks olema küll kriminaliseeritud, kuid taunitav kindlasti.

Täiendavalt karistusõiguslikele vahenditele, millel on preventiivne mõju eelkõige raskematele altkäemaksu ja teiste korruptsioonijuhtumitele, kasutatakse otsustusmenetluse nii tegeliku kui ka näilise objektiivsuse tagamiseks tegevus- ja toimingupiiranguid, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone jms. Need meetmed on suunatud eelkõige korruptsiooni vältimiseks avalikus sektoris. Eelnimetatud meetmed aitavad kaasa nii tegelikule ja ka näivale otsustus- ja toiminguprotsesside objektiivsusele, samuti piiravad korruptsiooniohtlike kingituste andmist kui ka vastuvõtmist.

Kokkuvõtvalt, kuna kingituse vastuvõtmine rikub iseenesest usaldust riigiteenistuse vastu ja ametiisiku ausust, hoolimata sellest, kas kinkija huvides ka midagi toime pandi või kavatseti panna, siis on oluline vältida ka näiliselt korruptsiooniohtlikke olukordi. Kui ametiasutused rangelt keelduvad kingituste vastuvõtmisest, siis see aitab kaasa sellele, et riigiasutuste töö mitte ainult ei oleks, vaid ka paistaks aus ja usaldusväärne. See aga ei tähenda, et siinkirjutaja leiaks, et altkäemaksu kuriteokoosseisu puhul peaks lähtuma roomaõiguslikust kontseptsioonist ehk vajalik oleks kriminaliseerida igasugune ametiisikupoolne kingituste vastuvõtmine ja talle kingituste pakkumine. Karistusõigus peaks sekkuma siis, kui ametiisiku äraostetavuse tõttu on võimalik riigi tahet allutada enda tahtele või mõjutada enda kasuks. Küll aga leiab siinkirjutaja, et uut põlvkonda võiks kasvatada selles vaimus, et ametiisikule ei ole vaja viia kingitusi. Eesmärgiks ei ole elementaare viisakuse ja tänulikkuse ühiskonnast

---

<sup>99</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294, komm 1.

väljajuurimine, vaid avalike asutuste suhtes usalduse kasvatamine. See, et kingitusi ei peaks aktsepteerima, ei tähenda, et ametiisikule ei võiks tänu avaldada, sest tänu saab avaldada ka verbaalselt või tänukirjade abil.

## **2.2. Ametiisiku ja kinkija vahelise ebakohase seose vältimine**

Ametiisik võib isikuga olla lisaks ametialasele kokkupuutele ka sõprussuhtluses või muus lähedases suhtluses. Tavapärane on, et lähedases suhtluses olevad isikud teevad omavahel kingitusi sünnipäevadeks või teisteks tähtpäevadeks ja sündmusteks. Kui kingituse eesmärk on rõõmustada sõpra mingi sündmuse puhul ja puudub seos ametiisiku ametialase teoga, siis ei ole tegemist altkäemaksuga. Samas aga ei saa täielikult välistada, et sõpruse või muu isikliku suhte raames antud kingitus ei võiks olla käsitletav ka kui altkäemaks, sest ka siis võidakse konkreetne soodustus anda mitte seetõttu, et ametiisik on hea sõber, vaid et temalt oodatakse ametialast vastuteenet. Sellises suhtluses viitavad altkäemaksule asjaolud, kui kinke tehakse ilma adekvaatse põhjenduseta või kinkide väärtus väljub nende isikute eelnevast tavapärasest tavast.

Selleks, et lähedased eraelulised suhted ei hakkaks väärama ei näiliselt ega tegelikkuses ametialast suhtlust, on korruptsioonivastases seaduses sätestatud piirangud. Ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine, kui otsus või toiming tehakse temaga seotud isiku suhtes. Korruptsioonivastane seadus kohustab ametiisikut, kelle ülesandeks on osaleda huvide konfliktide kätkeva otsuste tegemisel, andma konfliktist viivitamata teada oma vahetule juhile või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikule või organile, kes teeb toimingute või otsuste ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.<sup>100</sup>

Olukord, kus ametiisiku ametikohustused ja ametiisiku otsesed või kaudsed isiklikud huvid konkureerivad, käsitletakse huvide konfliktina, sest tehtavate otsuste objektiivsus võib saada kahjustada ja ametiisiku tehtava töö kvaliteet langeda.

Näiv huvide konflikt eksisteerib juhul, kui ametiisiku erahuvid näivad sobimatult mõjutavat tema ametikohustuste täitmist, kuid faktiliselt sellega tegemist ei ole.<sup>101</sup> Olukord, mis paistab huvide konfliktina, võib olla piisav, et rahva usaldus väheneks, olenemata sellest, kas

---

<sup>100</sup> KVS (viide 23), § 11 lg 2.

<sup>101</sup> OECD. Huvide konfliktide käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat, 2007, lk 97 – Arvutivõrgus: [http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide\\_konflikt\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide_konflikt_kasiraamat.pdf) (29.03.2017).

tegelikult huvide konflikt esineb.<sup>102</sup>

Huvide konfliktina on käsitletav ka olukord, kus ametiisik teeb isiku jaoks soodsamaid toiminguid ja otsuseid tulenevalt ametiisiku vaadetest, näiteks tulenevalt isiku etnilisest päritolust, ideoloogiast või lihtsalt eelarvamusest, saamata seejuures midagi vastu. Kuna ametiisik lähtub siin oma sisemistest veendumustest ja vastuteene puudub, siis sellist soosimist ei saa käsitleda altkäemaksuvõtmisena. Kuna soosing saadakse ilma hüve saamata, siis ka kõrvaltvaatajale ei näi see altkäemaksu kätkeva olukorrana, kuid ebavõrdse kohtlemisena võib näida küll.

Kuna ühiskond on muutunud nõudlikuks, siis ebapiisavalt käsitletud huvide konfliktid viivad selleni, et avalikkuse usk avalikesse institutsioonidesse nõrgeneb.<sup>103</sup> OECD on seejuures nentunud, et ilma piisava käsitlemiseta jäänud huvide konflikti olukorrad võivad viia korruptsioonini.<sup>104</sup> Nii ametiisikutelt kui ka avalikel teenistujatelt oodatakse ametikohustuste väärikat, ausat ja erapooletut täitmist ning et tagatud oleks ametiisikute erahuvidest või grupihuvidest mittelähtumine.

Korruptsioonivastases seaduses tegevuspiirangute sätestamisel lähtuti sellest, milliseid võimalikke ohte mingi kõrvaltegevus või muu tegevus kaasa võib tuua.<sup>105</sup> Seeläbi välditakse korruptsiooniohtlikke olukordi ja tagatakse ka näiliselt objektiivne süsteem. Tegevus- ja toimingupiirangud peaksid maandama kahtlust ka juhtudel, kui ametiisik on samal ajal nii sõbrasuhtes kui ka ametialases suhtes mõne oma tuttavaga, kes teeb ametiisikule kingitusi. Toimingu- ja tegevuspiirangud on abiks vältimaks olukorda, et ei tekiks kahtlust, kas kingitus anti tõesti vaid tavapärase suhtluse raames või hoopis varjatud altkäemaksuna. Selleks, et avalikud otsused ka oleksid ja näiksid objektiivsed, siis nende tegemisel ei tohiks ametiisik temaga seotud isiku suhtes otsuseid või toiminguid teha. Samas aga arvestades Eesti väiksust ja piiratud inimressurssi, pole see alati võimalik.

Samuti Euroopa Komisjoni uurimuses “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union”<sup>106</sup> leiti, et liiga ranged regulatsioonid ei pruugigi olla toimivad, vaid muutuvad kulukateks ja liigselt koormavateks. On arusaadav ja igati aktsepteeritav, et

---

<sup>102</sup> OECD juhtnõõrid huvide konflikti käsitlemiseks avalikus teenistuses. Poliitika lühikokkuvõte, september 2005. Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=12365> (29.03.2017).

<sup>103</sup> OECD. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris (viide 101), lk 95.

<sup>104</sup> OECD juhtnõõrid huvide konflikti käsitlemiseks avalikus teenistuses (viide 102).

<sup>105</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 17.

<sup>106</sup> C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. Maastricht, June 2008, lk 10. - Arvutivõrgus: <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=172> (09.03.2017).



sõprussuhetes tehakse kingitusi, aga kui ametialased suhted segunevad sõprussuhetega, siis kõrvaltvaataja ei oska eristada, millal antakse ametiisikule kingitus isiklikus sõprussuhtes ja millal hoopis ametialase tegevuse eest. Kuigi huvide konflikt ei ole rangelt keelatud, siis ametiisikud peaksid seda endale ikkagi teadvustama ja ametikohustuste täitmisel huvide konflikti tekkimisel tuleks ametiisik asendada, et sõprussuhe ei avaldaks mõju ametiisiku ametitegevusele. Seeläbi oleksid ametis tehtud toimingud ja otsused objektiivsed ja usaldusväärsed ning ka näiksid sellised. Kuid Eesti väiksuse tõttu ei ole tõenäoliselt alati võimalik kaudsemaid huvide konflikte vältida.

Korruptsioonivastase seaduse kohaselt ametiisik ei või teha toiminguid või otsuseid, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Korruptsioonivastane seadus määratleb seotud isiku termini ehk kelle suhtes on keelatud toimingu või otsuse tegemine. Soetuks isikuks loetakse ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Seejuures vanemaks loetakse eelnimetatud seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps. Samuti on ametiisikuga seotud isik juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule või juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige on ametiisik ise või temaga seotud isik. Samuti on korruptsioonivastase seaduse tähenduses seotud isikuks isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel.<sup>107</sup> Eelnimetatud isikute puhul on üsna tõenäoline, et nad võivad ametiisikut oluliselt mõjutada. Samuti nende isikute puhul ametiisikul raskendatud või isegi võimatu ametikohustust erapooletult täita, mistõttu sellise piirangu olemasolu on oluline, et ka näiliselt ei tekiks korruptsiooniohtlikke olukordi. Kui ametiisikul ei ole lubatud teha ametitoiminguid või otsustusi temaga seotud isikuga, siis seeläbi on maandatud ka oht, et isiklikus suhtes antavad kingid mõjuksid näiliselt korruptiivseks, sest ametiisikul piiratakse võimalust teha kingituse eest ametialast tegu. Lisaks korruptsioonivastase seaduse toimingupiirangutele võib ka mõni muu seadus ette näha eraldi ametiisiku taandamise alused ja korra. Tulenevalt KVS § 11 lg-le 4, tuleb neid kohaldada täiendavalt toimingupiirangutele. Näiteks kriminaalmenetlusseadustik näeb ette kohtuniku, prokuröri ja kaitsja taandumise alused. Seega ei pea näiteks kohtuniku ämm

---

<sup>107</sup> KVS (viide 23), § 7.

muretsema, et tema poolt kohtunikule kingitud luksuslik käekell näib avalikkusele kui altkäemaks juhtudel, kus nimetatud ämm peab kriminaalkohtumenetluses osalema süüdistatava, kannatanu või tsiviilkostjana, sest tema asja peab menetlema kohtunist keegi teine.<sup>108</sup>

Korruptsioonivastane seadus aga ei defineeri, millal saab muud isikut lugeda seotud isikuks ehk millal on tal nimetatud seaduse § 7 lg 1 p 4 tähenduses mõju. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri ütleb selle kohta, et seotud isikuks loetakse füüsilised ja juriidilised isikud, kellest ametiisik on sõltuv või kes sõltuvad ametiisikust, kuigi seaduse tekstis sõltuvusest ei räägita. Seejuures seletuskiri ei piira sõltuvust vaid majandusliku sõltuvusega. Näiteks leitakse, et seotud isikuks on ka isik, kes allub ametiisiku korraldustele või tegutseb tema huvides või arvel. Seega mõju tuleb hinnata ja määratleda asjaoludest sõltuvalt, näiteks kas ametiisik on sõltuvuses oma abikaasa töödandjast või ametiisiku elukaaslasest. Eelnõu kohaselt ei saa alati kooselus olevate isikute puhul eeldada, et isikud on omavahel sõltuvuses, sest ametiisikuga püsivas kooselus olev isik võib olla ametiisikust majanduslikult sõltumatu. Kuid kuna seletuskiri ei piira sõltuvust ainult majandusliku sõltuvusega, siis võib kooselupartneritel olla peale puuduva majandusliku sõltuvuse mingi muu sõltuvus.<sup>109</sup> Seega ei ole korruptsioonivastases seaduses seotud isikute seas *expressis verbis* nimetatud sõpru, kuid see ei tähenda, et ametiisiku ja tema sõprade vahelistele ametitoimingutele piirangud ilmtingimata ei kehtiks. Käesoleva töö autor on arvamisel, et ka ametiisiku sõprade puhul on võimalik leida, et nende mõju ametiisikule või ametiisiku mõju sõbrale on piisavalt oluline ja vahetu, millest tulenevalt on ametiisikul keelatud toimingute või otsuse tegemine oma sõbra suhtes. Sama kehtib ka teiste isikute suhtes, keda küll otsesõnu ei ole korruptsioonivastases seaduses nimetatud, kuid kellel on oluline mõju ametiisikule väljaspool ametitegevust. Selleks, et ametiisiku tegevus ka näiliselt paistaks korrektne, peaks ametiisikule kehtima toimingupiirang kõikide isikute suhtes, kelle puhul võib tekkida mõjutamise kahtlus.

Vastavalt korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 3 p-le 4, kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu ning seeläbi jäetakse kohaldamata toimingupiirang, siis tuleb selle kohta avalikku ülesannet täitva asutuse veebilehel avaldada viivitamata ja alaliselt teade.<sup>110</sup> Selline avalikustamine tagab läbipaistvuse korruptsiooniohtlikes olukordades ja kaitseb avalikkuse eksijärelduste tekkimise

---

<sup>108</sup> KVS (viide 23), § 11 lg 1 p 1 koosmõjus § 7 lg 1 p-ga 4;

Kohtuniku kohustus taandumiseks tuleneb ka KrMS § 49 lg 1 p-st 4 koosmõjus KrMS § 71 lg 1 p-ga 4. – Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 31.12.2016, 46.

<sup>109</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 15-16.

<sup>110</sup> KVS (viide 23), § 11.

eest, misläbi kõrvaltvaatajale tundub ametiasutuse tegevus ausam.

Ühes uuringus vaadeldi ravimifirmade reklaami mõju arstide ravimite väljakirjutamise harjumusele. Uuringu tegija pani tähele, et kui arstidelt küsida, kas ravimifirmade reklaamid on mõjukad, siis vastus oli alati sama, et ravimifirmade reklaam ei mõjuta neid üldse, sest nende hinge ei saa osta ravimifirma logoga vidinatega. Kuid uuring leidis, et selline reklaam mõjutab oluliselt ravimite müüki. Arst ei kirjuta välja ravimit, millest ta kuulnud ei ole, mistõttu ravimifirmad hoolitsevad selle eest, et nende ravimite logod oleksid arstide ees nähtaval.<sup>111</sup>

OECD huvide konflikti vältimise käsiraamat soovitab kingituse pakkumise korral küsida endalt nelja küsimust:

1. Kas tunnen end kingituse saajana vabana igasugustest kohustustest kingitooja, tema sõprade, lähedaste ja töökaaslaste ees? (Vabadus)
2. Kas see kink on aus ja siiras tänu selle eest, mida olen oma ametikohal saavutanud ning ma ei ole mingil viisil varem väljendanud soovi seda saada? (Ausus)
3. Kas olen valmis andma kingitusest ja selle andjast teada oma ülemusele, töökaaslastele, sõpradele, meediale ja avalikkusele laiemalt? (Läbipaistvus)
4. Kas kingituse vastuvõtmise korral oleks mõnel inimesel võimalik kahelda minu erapooletuses kingi andja suhtes tulevikus tehtavate otsuste tegemisel? (Erapooletus)<sup>112</sup>

Kokkuvõtvalt, objektiivsuse huvides oleks ilmselt kõige parem, kui ametiisik ei teeks otsuseid seoses selle isikuga, kellega ta on lähedases suhtes, kuid kui ametiisik saab mõnelt oma sõbralt kingituse, kellega ta on ka ametialases suhtluses, siis kuigi, et see näiliselt võib mõjutamisena tunduda, siis ei tohiks see tähendada automaatselt seda, et kingitusest loobuma peaks. Kuid sellegipoolest tasub olla tähelepanelik, et ametiisiku sõprussuhte või muu lähedase suhte varjus ei võetaks kingitusi vastutasuna mõne ametialase teo eest.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> E. Haavi Morreim. Prescribing Under the Influence. – Arvutivõrgus: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/bioethics/resources/prescribing-under-the-influence/> (19.03.2017).

<sup>112</sup> Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris (viide 101), lk 43.

<sup>113</sup> Feldmanis (viide 12), lk 50.

### 2.3. Eetikakoodeksid

Karistusõiguslikud vahendid mõjuvad küll preventiivselt korruptsioonijuhtumite vältimiseks, aga otsustusmenetluse läbipaistvuse suurendamiseks ja korruptsiooni ennetamiseks on abiks ka eetikakoodeksid. Eetikakoodeks on üks vahend, millega maandatakse korruptsiooniriski ja hoitakse ära korruptsiooni ilminguid.

Korruptsioonivastane seadus ei sätesta, milline on ametiisiku nõuetekohane ametikohustuste täitmine. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu kohaselt on jäetud see tahtlikult sisustamata, kuivõrd eri ametiisikute kohustuste täitmise nõuded võivad tuleneda nii õigusaktidest (nii seadusest kui ka internsest aktidest) kui ka eetikakoodeksitest või mingi asutuse käitumisejuhistest, mis on vastavatele adressaatidele siduvad. Seega peetakse iseenesestmõistetavaks, et avaliku võimu teostamisel peab ametiisik olema erapooletu ja objektiivne ning lähtuma avalikust huvist.<sup>114</sup>

Rahvusvahelisel tasandil andis Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus – Group of States Against Corruption (GRECO) – 2012. aastal IV hindamisvoorus soovitusi anda muuhulgas juhised parlamendiliikmetele, kohtunikele ja prokuröridele seoses kingituste vastuvõtmise reeglitega.<sup>115</sup> Seega on rahvusvahelisel tasandil peetud oluliseks luua reeglid, mis reguleeriks kingituste vastuvõtmise standardeid.

Prokuröride eetikakoodeksi § 11 lg 1 järgselt annab prokuröride eetikanõukogu seisukoha prokuröri tegevus- või käitumisviisi lubatavuse kohta vastavalt eetikakoodeksis sätestatule ning üldisi selgitusi prokuröride eetikakoodeksi tõlgendamiseks.<sup>116</sup> Viiest prokurörist koosnev eetikanõukogu on heaks kiitnud prokuröride eetikakoodeksi juurde kuuluvad huvide konflikti puudutavad selgitused. Selgituste eesmärgiks on vältida olukorda, et prokurörid peaksid aimama eetikakoodeksi täpset sisu ja mõtet. Muuhulgas on selgitustes käsitletud ka kingituste vastuvõtmise korda.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 7.

<sup>115</sup> GRECO. Forth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Estonia, Strasbourg 2012. – Arvutivõrgus: [http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni\\_ennetamine\\_parlamendiliikmete\\_kohtunike\\_ja\\_prokuroride\\_seas\\_inglise\\_keeles.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_keeles.pdf) (14.03.2017).

<sup>116</sup> Prokuratuuri veebileht. Prokuröride eetikakoodeks. – Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (14.03.2017).

<sup>117</sup> S-H. Evestus (viide 97), lk 158.

Prokuröride eetikakoodeksi juurde kuuluvate selgituste kohaselt tuleb kingituste vastuvõtmisel alati kaaluda ja arvestada mis iganes väärtusliku või väärtusetu kingituse puhul, kas see võib mõjutada ametikohustuste täitmist või kas kingituse andja seda eeldab. Jaatava vastuse korral ei ole kohane kingitust vastu võtta. Seejuures ei tohi kingitus avalikkusele jätta muljet, nagu oleks kingitus antud ja vastu võetud korruptiivsetel kaalutlustel. Selgituste kohaselt võivad just kallid kingitused jätta avalikkusele mulje, et see on võetud vastu korruptiivsetel kaalutlustel, kuigi hinnapiiri ei ole kehtestatud.<sup>118</sup>

Selgituste kohaselt peaks kingituse saaja (mitte ametiasutus) kingituse tagastama, kui see ei tekita ülemäära kulutusi ja kui kingitus võib mõjutada ametniku ametikohustuste täitmist või kui kingituse andja seda eeldab või kui kingitus ei mõjuta ametikohustusi, aga ületab väärtuselt seda, mida peetakse tavapäraseks viisakuseks. Kui kingituse tagastamine ei õnnestu või ei ole võimalik, tuleb kink anda ametiasutusele või hinnata kingituse väärtust turuväärtuse alusel ja anda väärtus üle ametiasutusele. Samuti võib sõltuvalt kingituse laadist selle edasi anda lastekodudele, hooldekodudele vms heategevuseks.<sup>119</sup> Siinkohal leiab siinkirjutaja, et kingituse edasiandmine ei ole usaldusväärsuse tagamiseks hea lahendus. Eelpool käsitleti, et ka altruistlikel eesmärkidel soodustusega nõustumisel seab ametnik kahtluse alla tema otsuste objektiivsuse. Kõrvaltvaataja ei suuda eristada, mis motiivil ametiisik kingituse edasi annab. On võimalik jõuda arvamusele, et prokurör võttiski kingituse vastu selleks, et see hiljem ise heategevuslikul eesmärgil edasi anda. Sellest tulenevalt on võib prokuröri objektiivsus olla ebausaldusväärne.

Prokuröride eetikakoodeks keelab selgesõnaliselt prokuröridel ja tema perekonnaliikmetel menetlusosalistelt võtta vastu kingitusi, pärandust, laenu ja teeneid seoses sellega, mida ta oma ametiülesandeid täites on teinud, peab tegema või on jätnud tegemata. Samuti peab prokurör hoiduma koosviibimistest menetlusosalistega viisil, mis võib ohustada tema erapooletust või jätta temast erapooliku mulje.<sup>120</sup>

Prokuröride eetikakoodeksi selgitused on andnud käitumisjuhise olukorraks, kus meeldiva suhtlemise poolest tuntud koolivägivallaga seotud kriminaalasja tublisti ära menetlenud väikese koha abiprokurör saab kannatanu vanaemalt tänutäheks koduaiast korjatud lillekimbu. Eetikakoodeksi selgituste kohaselt võib sellise lillekimbu vastu võtta (samal ajal nendib ka, et

---

<sup>118</sup> Huvide konflikti puudutavad selgitused prokuröride eetikakoodeksi juurde, vastu võetud 13.03.2014 prokuratuuri eetikanõukogu poolt ning avaldatud prokuratuuri siseveebis.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Prokuröride eetikakoodeks (viide 116).

mõistlik oleks hoiduda kinkimise tava tekkimisest), kuna lillekimbu eesmärk oli tänada prokuröri tema tööülesannete täitmise eest, samuti on kingituse rahaline väärtus väike ning võib eeldada, et kinkija eesmärgiks ei olnud prokuröri kuidagi mõjutada. Samuti selgitatakse, et kuna lillekimp on isiklik ja südamluk tänuavaldus, siis võib selle tagasilükkamine mõjuda ka solvavalt.<sup>121</sup> Selleks, et tagada igakülgne tegelik ja näiline objektiivsus ning asutuse maine, peaks siiski igasugustest hüvedest keelduma, mis teenistusülesannete täitmise eest antakse. Asjaolu, et kingiandja võib kingituse tagasilükkamise tõttu solvuda on siinkirjutaja meelest ületatav selgitustega ametieetikale.

Kuna prokuröride tegevuse olulisteks põhimõteteks on otsustamine avalike ja läbipaistvate kriteeriumide alusel, siis see tähendab, et vältida tuleb ka näiliku olukorra loomist, mis võiks seada kahtluse alla prokuröri erapooletuse ja objektiivsuse. Eetikakoodeksi selgitustes on toodud sellise juhtumi kohta näide, millal ei tohiks soodustust vastu võtta: “Ringkonnaprokurör kinnitab pärast põhjalikku uurimist menetluse lõpetamise määruse kriminaalasjas, kus kahtlustatavaks oli meeldiva käitumisega ja puhta taustaga sporditarvete müüja/poepidaja. Menetluses tuvastati üheselt, et kuriteoavaldus oli alusetu ja kättemaksust ajendatud. Prokurör satub nädal pärast menetluse lõpetamist eks-kahtlustatava poodi, kus mõlemad tunnevad üksteise ära. Rõõmus poeomanik teeb prokurörile ettepaneku osta soodushinnaga eksklusiivsed suusad ehk kasutada vaid oma töötajatele ja nende lähisugulastele mõeldud soodustust.”<sup>122</sup>

Rahvusvahelistel tavadel põhinevatel ja diplomaatiliste kingituste puhul prokuröride eetikakoodeksi juurde kuuluvad selgitused piiravaid tingimusi ei sea, selgituste kohaselt võib selliseid kinke vastu võtta, sest nende tagasiandmine võib olla kinkijale solvav.<sup>123</sup>

Arstide eetikakoodeks nimetab arstide üldpõhimõtte, et arst ei tohi oma ravitöö eest saada muid materiaalseid hüvesid peale palga või kokkulepitud tasu.<sup>124</sup>

Ametniku eetikakoodeks samaaegselt sätestab ühes lõigus, et kingitusi ei tohi vastu võtta ja teises lõigus, et neid kingitusi tuleb vältida, mis kas või näiliselt ametniku erapooletust tööülesannete täitmisel mõjutada võib. Seega ametniku eetikakoodeksis ei nähtu päris selgesõnaliselt keeldu, et avalikkusele korruptiivsena tunduvaid kinke vastu võtta ei tohiks.

<sup>121</sup> Selgitused prokuröride eetikakoodeksi juurde (viide 118).

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Eesti arstieetika koodeks. – Arvutivõrgus: [https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti\\_arstieetika\\_koodeks.pdf](https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf) (14.03.2017).

Samas aga annab ametnike eetikakoodeks juhise, et igal juhul tuleb tööga seotud kinkide puhul arvestada kingituse tegemise eesmärki ja eksklusiivsust. Kui kingitus on eksklusiivne, siis tuleb neisse eetikakoodeksi järgselt suhtuda kriitiliselt. Käesoleva töö autor arvab, et eksklusiivseteks peetakse ametniku eetikakoodeksi järgi neid kingitusi, mis ei kuulu viisakusavalduste alla ning ületavad kingituse sümboolsuse oma unikaalsusega või väärtuslikkusega.<sup>125</sup>

Ametnike eetikakoodeks ei tauni kingitusi, mis väljendavad viisakust või tulenevad etiketireeglitest ning selle kingituse eesmärgiks pole ametnikku mõjutada. Sellisteks kingitusteks on sünnipäevakimp, sümboolne jõulukingitus asutuse koostööpartnerilt, välisdelegatsiooni tänuavaldus vastuvõtvale asutusele, diplomaatilises suhtluses tehtavad kingitused jne. Eetikakoodeksis on leitud, et eetilisel küsitavaks võib pidada näiteks inspektorile kontrollkäigu ajal pakutud näidistooteid või ravimiseadust koostaval ametnikul osaleda ravimifirma kinni makstud meditsiinkonverentsil või vastu võtta meditsiinfirma saadetud tootenäidiseid. Seevastu ravimifirmade sooduskampaaniad, mis on mõeldud kõigile tarbijatele on ohutud.<sup>126</sup> Siinkirjutaja on arvamusel, et eelnimetatud näited peaksid olema igal juhul välistatud, sest muidu ei saavutata eetikakoodeksi eesmärk: vältida olukordi, kus isegi näiliselt ei seataks kahtluse alla ametniku erapooletus.

Avalike ülesannete täitmise eetika põhimõtetest tuleneb, et ametiisik peab keelduma soodustuse vastuvõtmisest, kui seda soodustust võidakse tõlgendada tema mõjutamisena, isegi juhul, kui soodustus ei ole seaduse järgi määratletav korruptiivse tuluna.<sup>127</sup>

Kokkuvõttes võib öelda, et neist kolmest eetikakoodeksist annab prokuröride eetikakoodeks ja selle juurde kuuluvad selgitused kõige selgemad juhised, kuidas kingituste vastuvõtmisel käituda ning rõhutab, et vältida tuleb ka näiliku olukorra loomist, mis võib seada kahtluse alla prokuröri erapooletuse ja objektiivsuse. Prokuröri eetikakoodeksi juurde kuuluvad juhised leiavad, et mõistlikum on hoiduda kinkimise tava tekkimisest, kuna see loob soodsa pinnase muudeks mõjutusteks. Ametnike eetikakoodeks on kohati vastuoluline ja siinkirjutaja arvates ei anna piisavalt selget sõnumit ega käitumisjuhust, kuidas suhtuda tööalaselt tehtavatesse kingitustesse. Arstide eetikakoodeks on aga veelgi napisõnalisem.

---

<sup>125</sup> Ametniku eetikakoodeks, heaks kiidetud 11.03.2015. – Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (14.03.2017).

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Korruptsioon.ee. Kingitused. Suunatud ametiisikule. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kingitused> (13.04.2017).

Käesoleva töö autor leiab, et kui kingitus ei ole määratletav kui korruptiivne tulu, siis sellegipoolest peaks ametiisikul tekkima küsimus, kas eetiliselt on lubatav selle kingituse vastuvõtmine. Kui soodustust võidakse tõlgendada ametiisiku mõjutamisena, siis ametiisik peab keelduma soodustuse vastuvõtmisest. Eetikakoodeksitest lähtumine on üks garantii, et avalikus sektoris tegutsemine tagaks tegeliku ja ka näilise objektiivsuse. Seeläbi ei kaota ametiasutus ega ametiisik avalikkuse silmis usaldusväarsust. Siinkirjutaja peab rõhutamiseväärseks prokuröride eetikakoodeksi selgitustes leitud, et mõistlikum hoiduda kinkimise tava tekkimisest, kuna see loob soodsa pinnase muudeks mõjutusteks.

## 2.4. Viisakus ja traditsioonid

Kingitusi antakse ja võetakse vastu kultuurist tuleneva viisakuse või traditsioonide raames. Kingitused võivad sümboliseerida sõprust, kiindumust, perekondlikke suhteid, tähtpäevade tähistamist, sõbralikku žesti, head tahet või tänu. Kas sellised eelnimetatud suhted, mis põhinevad teatud kultuurinormidel ja -tavaladel on aktsepteeritavad ka ametiisiku ja eraisiku vahelises suhtluses? Kultuuri relativistid leiavad, et kultuurilised tavad on ühiskonnas eetiliselt ja moraalselt korrektsed, mistõttu tuleb ametiisikule tehtud kingitusi ka nii käsitleda.<sup>128</sup> Teine käsitlus leiab, et selline kultuuri relativismil põhinev uskumine, et teguviis on moraalselt õige, aitab muuta sellise teguviisi moraalselt korrektseks, kuigi see tegelikult ei pruugi nii olla.<sup>129</sup> Seega peab oskama eristada, millal kingitus enam ei väljenda head tahet.

Altkäemaksu juhtumeid on mainitud ka paljudes antiiksetes ja religioossetes tekstides, kus altkäemaksu juhtumeid peetakse ebamoraalseks. Samas kinkide andmist ja vastuvõtmist ei mõistatud moraalsetel kaalutlustel hukka. Mitmeid sajandeid oli kingituste andmine hoopis tähtis suhtluse tegur kaupmeeste ja ametiisiku vahel. Näiteks 17.-19. sajandi Jaapanis oli praktikas täiesti aktsepteeritav, kui kaupmehed andsid ametiisikule kingituseks kulda, nimetades seda tänukingiks. Seda tehti hoolimata sellest, et kirjalikus õigusnormis oli altkäemaksu andmine keelatud. Kuid tänapäeval kinke hõlmavad tehingud ametiisikutega võivad tõstatada eetilise küsitavuse ja võivad olla altkäemaksuna käsitletavad nii meedias kui ka avalikkusele üldiselt. Kuigi mitte kõiki kingitusi ametiisikule ei mõisteta hukka ega peeta ebaeetilisteks. Samuti ka rahvusvahelised konventsioonid ei keela kinkide tegemist ametiisikutele, kui kingituse taga ei peitu altkäemaks.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> A. Roy. *Bribes Vs. Gifts* (viide 88), lk 149.

<sup>129</sup> T. Donaldson, T. W. Dunfee. *Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics*. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts, 1999, lk 20.

<sup>130</sup> A. Roy. *Bribes Vs. Gifts* (viide 88), lk 144, 149.



Altkäemaksuna ei saa käsitleda kõiki ametiisiku suhtes tehtud positiivseid avaldusi. Näiteks kiitmine ja tunnustuse avaldamine aumärgi või tänukirjaga toovad küll ametniku jaoks kaasa positiivseid tagajärgi, kuid pigem ollakse seisukohal, et sellist avaldust tuleks pigem soodustada kui laita. Saksa õiguskirjanduse kohaselt tuleb mittevaraliste hüvede puhul teha kindlaks, kas soodustusega näidatakse üles vaid sõbralikkust ja tänulikkust, mida ei peeta altkäemaksuks, või kaasneb sellega ka ametiisiku sotsiaalse positsiooni paranemine (suurem võim).<sup>131</sup> Samas on oluline pöörata tähelepanu, kuidas avalikkus tajub neid soodustusi, mis ametiisikule antakse nõnda-öelda kiitmiseks.

Lisaks eelpool alapeatükis käsitletud sõprussuhtluses tehtud kingitustele võivad ka lähedases suhtluses mitte olevad isikud teha ametiisikule kinke tähelepanuavaldustena, näiteks lilled naistepäevaks või šokolaadikarp uue aasta saabumise puhul. Ka sellisel juhul on Saksa õiguskirjandus arvamusel, et ühiskonnas aktsepteeritud ja üldlevinud normile tehtavad kingitused tähtpäevadeks on lubatavad, kuivõrd sel viisil tehtaval tähelepanuavaldusel pole seost ametialase teoga.<sup>132</sup>

Ka korruptsioonivastase seaduse eelnõu kohaselt ei loeta altkäemaksust soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustustega (nt pereringis või sõprade kingitud asjad) või soodustusi, mis on üheselt mõistetavad kui viisakusavaldused, millel puudub ametiisiku algatus. Eelnõu kohaselt on olulisteks tingimusteks, et tegemist oleks praktikas levinud viisakusavaldusega, mida ei saa mõjutamisena tõlgendada ja algatus pärineb täielikult pakkujalt. See, kas tegemist on tavapärasusega sõltub fakti hinnangust.<sup>133</sup>

Kuid jällegi tuleks siinkirjutaja arvamuse kohaselt pöörata tähelepanu asjaolule, et sellised kingitused ei paistaks avalikkusele korruptiivsetena ehk kingituse väärtus ei ületaks tavapärast viisakuspiiri ja tähtpäev kingituse toomiseks ei oleks nii-öelda suitsukate altkäemaksu andmise varjamiseks. Näiteks kui isik läheb ametiisiku juurde selleks, et taotleda ametiisikult ametialast toimingut ja muuhulgas annab väikese meelehea näiteks uue aasta saabumise puhul või selle eest, et eelnevalt on ametiisik tublit tööd teinud, siis peaks ametiisik sellest ikkagi keelduma, sest näivuse seisukohalt on soodustus ja ametialane tegevus liialt soetud ning tõlgendatav kui mõjutamine.

---

<sup>131</sup> Feldmanis (viide 12), lk 47.

<sup>132</sup> *Ibid*, lk 50.

<sup>133</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 11.

Kui isik soovib ametiisikut meeles pidada mõne tähtpäeva puhul või tunnustada eelnevalt tehtud töö eest, siis altkäemaksukahtluse maandamiseks oleks abiks, kui ei tehtaks viisakuskingitusi personaalselt konkreetsele ametiisikule, vaid ametiasutusele või ametiasutuse osakonnale tervikuna.

Üheks viisiks, kuidas eristada viisakuskinki altkäemaksust, on test kontrollimaks, kas pooled tunnevad mugavust, kui kingituse andmine ja saamine tehakse avalikuks. Kui pooled avalikustavad kingituse loomu ja väärtuse kõhklusteta näiteks raamatupidamisdokumentides või meedias, siis tõenäoliselt on tegemist viisakuskingiga. Kui aga kingitus peaks tekitama ebamugavust või piinlikkust avalikkuse ees, siis tegemist pole kingitusega, sest kultuuriliselt vastuvõetavad kingitused ei tekita ametiisikus avalikkuse ees piinlikkust.<sup>134</sup> Samas aga ei pruugi see test alati abiks olla, kuivõrd osad isikud on meisterlikud oma emotsioonide varjamises ja isegi kui ametiisik hinges tunneb, et on toiminud valesti, siis avalikkuse ees suudab soodustust meelekindlalt presenteerida kui viisakus- või tänukinki.

Lisaks, kui ametiisik isegi tunneb end mugavalt kinki vastuvõttes, sest teab, et see ei mõjuta tema erapooletust, siis see ei tähenda, et selliseid kingitusi võib vastu võtta. Näiteks soovis naine korteri ümberehituseks saada kiirelt luba Tallinna linnaplaneerimise ametilt. Ametnik selgitas, et ehituslubasid kohe ei väljastata. Enne lahkumist pani naine ametniku lauale šokolaadikarbi “Merci”. Linnaplaneerimise ameti ametnik võttis šokolaadikarbi vastu. Šokolaadikarbi ulatanud naisel tuli astuda kohtu ette kui pistiseandja. Kohus lõpetas kriminaalmenetluse avaliku huvi puudumise tõttu ja kohustas naisel teha üldkasulikku tööd ja tasuda kaitsjakulud.<sup>135</sup> Linnaplaneerimise ameti ametnikku ei karistatud, sest ilmnis süüd välistav asjaolu. Nimelt uurimisel tuvastati, et Tallinna linnaplaneerimise ametis aktsepteeriti olukordi, kus ametnikud võtavad kodanikelt vastu väheväärtuslikke kingitusi, juhul kui nad täidavad kingitustele vaatamata oma ülesandeid erapooletult ja nõuetekohaselt. Sellise lähenemise mittelubatavust selgitati linnaplaneerimise ameti juhtidele.<sup>136</sup> Siinkirjutaja arvates võis Tallinna linnaplaneerimise amet sattuda keelueksimusse, sest leiti, et tegemist on tavapärase ja lubatud viisakusavaldusega. Kuigi Tallinna linna ametiasutuselt võiks eeldada kõrgendatud hoolsuskohustust ja sellise olukorra välditavust.

---

<sup>134</sup> A. Roy. Bribes Vs. Gifts (viide 88), lk 150.

<sup>135</sup> HMKm 25.03.2013, 1-13-2563.

<sup>136</sup> S. Harjo. Pistiseandja teeb üldkasulikku tööd, ametnik pääses napuviibutusega. Õhtuleht, 30.03.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/515332/pistiseandja-teeb-uld kasulikku-tood-ametnik-paases-napuviibutusega> (15.03.2017).

Selleks, et oleks arusaadav, millised kingitused on heakskiitu pälvinud ja millised mitte, on korruptsioonivastane erikomisjon näiteks Riigikogule töötanud välja näidiskaasused ja käitumissoovitused võimalikest huvide konfliktisituatsioonidest. Üheks hea tava põhimõtete näitlikustamiseks toodud näide hõlmab olukorda, kus riigikogu liikme sünnipäeval toob endine kolleeg kohalikust omavalitsusest kingituseks šokolaadikarbi. Nimetatud käitumisjuhise lubab selle vastu võtta juhul, kui soodustus ei ole seostatav ametikohustustega, vaid sõpruse või tavapärase viisakusavaldusega. Siiski peab Riigikogu liige teadlikult välistama võimaluse, et tema ametialane tegevus ei mõjutaks mingil viisil kingituse tegijat. Käitumisjuhise nendib, et kui kingituse eesmärk (isegi sünnipäeva puhul) on Riigikogu liiget mõjutada ühel või teisel viisil käituma, võib olla tegu altkäemaksuga. Samuti lubab käitumisjuhise üldjuhul võtta vastu kommikotid suurelt maiustuse tootjalt, kui see on adresseeritud kõigile Riigikogu liikmetele. Kingituse vastuvõtmine ei oleks aktsepteeritav, kui parlamendis oleks menetluses sel perioodil näiteks magusaaktsiisi kehtestamise eelnõu.<sup>137</sup> Käesoleva töö autori meelest on Riigikogule välja töötatud näidiskaasused lubatavate kingituste määratlemisel üsna heaks juhiseks. Siiski on mõnevõrra küsitav, kas juhistes peaks heaks kiitma olukorra, kus Riigikogu liikmed võivad aktsepteerida maiustuste tootjalt 101 kommikotti, isegi kui kommikotid ei ole sel hetkel seostatavad riigikogulaste ametikohustustega. Kuna Riigikogu näol on tegemist kõrgeima seadusandliku esindusorganiga, siis ei pruugi sellise pugemise aktsepteerimine kõrvaltvaataja jaoks paista täiesti erapooletu olukorrana.

Lisaks sellele, et riigikogulastele soovitakse kingitusi teha, on veelgi tavapärasem, et patsiendid annavad tervishoiutöötajatele kingitusi, et avaldada arstile tänu tehtud töö eest. Austrias tehtud intervjuu aruandes nähtus, et patsiendid annavad arstidele tänukingitusi, sest nad tunnevad siis rohkem privilegeerituna.<sup>138</sup> Võimalik, et patsiendid toovad arstidele ka kingitusi põhjusel, et nad tunnevad, et peavad vastama arsti tegevusele. Kuigi tervishoiutöötajat ei saa enamasti vaadata kui ametiisikut, siis esineb ikkagi olukordi, kus tervishoiutöötajat on võimalik ametiisikuna käsitleda, kui talle on antud avalike ülesannete täitmiseks ametiseisund (näiteks püsiva töövõimetuse tuvastamise dokumenteerimine, ravimi väljakirjutamine, ravijärjekorda paigutamine olukorras, kus patsiendil endal sellist õigust ei ole jms).<sup>139</sup> Sellises olukorras kehtivad tervishoiutöötajatele samasugused reeglid nagu teistele

<sup>137</sup> Riigikogu veebileht. Riigikoguliikme hea tava ja näidisolekud. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/korruptsioonivastane-erikomisjon/riigikogu-liikme-hea-tava-ja-naidisolekud/> (16.04.2017).

<sup>138</sup> Euroopa Komisjon. Study on Corruption in the Healthcare Sector. October 2013, lk 61. – Arvutivõrgus: [http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/euroopa\\_komisjon.\\_2013.\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_health\\_care\\_sector.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/euroopa_komisjon._2013._study_on_corruption_in_the_health_care_sector.pdf) (01.03.2017).

<sup>139</sup> V. Schneider. Arsti ametiisikuna käsitlemise võimalused karistusõiguses. Juridica 2016, nr 5.

ametiisikutele, kus arst ei tohi küsida ega vastu võtta soodustusi oma ametialase tegevuse eest.

Näiteks mõisteti ortopeed kokkuleppemenetluses süüdi pistise võtmises (alates 01.01.2015. a kehtiva KarS redaktsiooni kohaselt altkäemaksu võtmises) selle eest, et ta sai neljakümne kohviaparaadi puhastustableti näol pistist selle eest, et ortopeed oma ametiülesannetest tulenevalt aitas isikul saada püsiva töövõime kaotuse protsenti. Ortopeed koostas 19.03.2013. a isikule püsiva töövõimetuse tuvastamiseks tervises seisundi kirjelduse, mis oli üheks dokumendiks, mille alusel tuvastati 04.04.2013. a Sotsiaalkindlustusameti büroo poolt, et isikul töövõime kaotuse protsent on 50%. 10.04.2013. a õhtul viis isik ortopeedi elukohta 40 kohviaparaadi puhastustabletti.<sup>140</sup>

Kokkuvõttes, üldiselt ei peeta altkäemaksuks või ebasobivaks kingituseks seda, kui kingitus antakse mõne traditsiooni raames või ametiisiku tunnustamiseks. Samas ei saa ka altkäemaksu koosseisu täielikult välistada, sest kui kingituse andmise eesmärgiks on enda mingisuguse hüve saamise soodustamine, siis pole tegemist enam puhtalt viisakusavaldusena ja tegevus viitab altkäemaksu andmisele. Tänapäevases ühiskonnas tuleks taunida ametiisikutele selliste kingituste andmist, mis näiliselt võib paista ametiisiku mõjutamisena. Maandada tuleks igasugune oht, kus nii-öelda viisakuskingiga püütakse juhtida ametiisiku tähelepanu või luua ametiisikule esmajärguline kohustus mingi toimingute tegemisele.

Selleks, et avaldada tänu või tunnustada ametiisikut hästi tehtud töö eest, ei pea talle saatma kommikarpe ja lilli, vaid kiitust saab avaldada ka telefonikõne, e-kirja või postkaardiga. Kui isik tõesti soovib ametiisikut meeles pidada mõne tähtpäeva puhul või tunnustada eelnevalt tehtud töö eest, siis näilise korruptsiooniohu vältimiseks on parem, kui viisakuskink suunatakse ametiasutusele või ametiasutuse osakonnale tervikuna, mitte ühele konkreetsele ametiisikule.

## **2.5. Väärtus**

Üheks võimalikuks meetmeks, kuidas eristada kingitust altkäemaksust, oleks sätestada karistusseadustikus altkäemaksu miinimumväärtus. Seega kõik kingitused, mis ei ületa altkäemaksu miinimumväärtust, oleksid lubatavad kingitused.

---

<sup>140</sup> PMKo 25.11.2015, 1-15-9875.

Kindel rahaline piir tagaks selguse, millal kinkide vastuvõtmine on lubatud ja ametiisikutele saab soovi korral teha väikeseid kingitusi näiteks tähtpäevadeks või tänuavaldusena. Võib loota, et väheväärtuslikud kingitused, mis jäävad näiteks alla 20 euro, on ametiisiku jaoks selles mõttes väärtusetud, et sellest tulenevalt tema objektiivsus otsustamisel ei ole mõjutatav. Sellise rahalise piiri kehtestamisel peab kehtestama piiri ka samast allikast tulenevate kinkide aastasele koguväärtusele, et vältida olukorda, kus osapooled kasutavad olukorda ära ja hakkavad ebaloomulikult tihedalt kingitusi tegema.

Justiitsministeerium on aga kommenteerinud, et täpse rahalise piiri paika panemine, millest väiksema summa vastuvõtmine ei ole seaduse järgi korruptsioon ega korruptsiooniohtlikuna keelatud, tähendaks mingis mõttes korruptsiooni legaliseerimist. Kuigi Justiitsministeerium tõdeb, et mingite viisakusavalduste vastuvõtmine ei ole veel korruptsioon, siis see piir ei ole arvudes väljendatav, vaid sõltub kontekstist, ametiisiku tehtavatest otsustustest, ootustest tema objektiivsusele ja kõrvalistele isikutele jäetavast muljest ametiisiku äraostetavuse kohta.<sup>141</sup>

2011. aasta korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskirjas nähtub, korruptsioonivastases seaduses on plaanitud siduda viisakuskinkide väärtus kindla rahalise piiriga: “(...) korruptiivseks ei loeta soodustust(...), kui seda saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena ja kui selle väärtus ei ületa kuu töötasu alammäära, mille Vabariigi Valitsus on kehtestanud töölepinguseaduse alusel, ning soodustuse vastuvõtmiseks puudub ametiisiku algatus”.<sup>142</sup> Selle järgi ei loetaks korruptiivseks viisakuskingitusi, mis ei ületa 2017. aastal 470 eurot.<sup>143</sup> Selle piiri seadmise mõttest on loobutud. Viisakuskingituste kuu töötasu alammääraga sidumine tundub ka liialt kõrge piir, sest ka töötasu miinimummäärast väiksemad summad on teatud olukorras piisavaks ajendiks, et mõjutada otsuse tegemist või siis kõrvaltvaatajale paista korruptiivseks. See, millise summa eest on keegi nõus end müüma, on individuaalne ning kindlasti on neid ametiisikuid, kes on äraostetavad ka palju väiksema summa eest.

---

<sup>141</sup> M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees, 15.06.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (02.04.2017).

<sup>142</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 09.11.2011 – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e280738-f106-47c4-8fbd-c9c6ae6386c4#0nw8d6wI> (23.04.2017).

<sup>143</sup> Töötasu alammäära kehtestamine. – RT I, 22.12.2015, 51.

Küll aga kohustab korruptsioonivastane seadus teatud avaliku sektori töötajaid deklareerima oma majanduslikud huvid. Ühest allikast pärinevad soodustused liidetakse, et vältida suure väärtusega soodustuse varjamist selle osadeks jagamise teel.<sup>144</sup> Ka sellega püütakse ära hoida korruptsiooniohtliku iseloomuga olukordi. Kuna aga deklaratsiooni sisu peab sisaldama andmeid vaid sellise saadud varalise ja muu soodustuse kohta, mille turuväärtus ületab siis ei aita see hoida ära ametiisikule korruptsiooniohtlike kingituste tegemist, mille turuväärtus jääb alla eelnimetatud nõude.

Seevastu *United States Code of Federal Regulations* (CFR) on ametiisikutele seadnud üldise piirina 20 dollarit kingituse väärtuse piiriks, mida võib ametialaselt ühest allikast korraga vastu võtta. Seejuures ei tohiks ületada saadavad kingitused 50 dollarit ühest allikast ühe aasta kohta. Kingituse väärtus hinnatakse turuväärtuse põhimõttel, seega kui kinkija näiteks teeb ametiisikule pakkumise, et müüb laua ametiisikule 20 dollariga, mille turuväärtus on 120 dollarit, siis peaks ametiisik sellest keelduma. Probleemsed kingitused pole need, millel on väikene omaväärtus, näiteks tervituskaardid, sertifikaadid, trofeed, mis antakse näiteks pärast presentatsioonil esinemist ja mis on otseselt seostatavad esinemisega. Samuti on lubatav osaleda üritusel, mille pileti maksavad kinni sponsorid, kui sellel üritusel ollakse esineja rollis. CFR taunib aga näiteks 25 dollarilise kaasaskantava muusikamängija vastuvõtmise, millel on sponsorkompanii logo, sest seda saab kasutada iseseisvalt ja pole seostatav niivõrd presentatsioonil esinemisega.<sup>145</sup>

CFR ei luba ametiisikutelt vastu võtta kingitusi sularahas või kinkekaartidena, isegi siis, kui nende väärtus jääb alla 20 dollari. Samas on mitmeid erandeid, kus seda piiri võib ületada, näiteks hariduslikke materjale võib aastas võtta vastu koguväärtuses 100 dollarit ühe allika kohta. Eraldi reeglid kehtivad ka näiteks välisriikide valitsustelt saadavate kinkide kohta. Regulaatsioonis on siiski ka klausel, et ei tohi ka alla 20 dollarilise väärtusega kinke vastu võtta, kui ametiisik on selle tõttu mõjutatav ja teeb näiteks kingituse eest vastuteenena ametitoimingut. Samuti peaks ametiisik kaaluma kingist loobumist, kui see mõistlikule kõrvaltvaatajale tundub ametiisiku mõjutamisena.<sup>146</sup> Kui on tuvastatav, et ametiisiku otsustused on kingituse tõttu mõjutatavad, siis *United States Code* järgselt on see siiski

---

<sup>144</sup> KVS seletuskiri (viide 9), lk 30;

KVS (viide 23), § 14.

<sup>145</sup> US: Code of Federal Regulations (viide 93), § 2635.204. – Arvutivõrgus: [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635\\_1204](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635_1204) (17.03.2017).

<sup>146</sup> US: Code of Federal Regulations (viide 93).

karistatav hoolimata selle väärtusest.<sup>147</sup> Seega ei ole tegemist korruptsiooni legaliseerimisega, vaid välistab selle, et ametiisikule oleks väidetava viisakusavaldusena võimalik teha kalleid kingitusi.

Kui korruptsioonivastases seaduses oleks fikseeritud, alates mis väärtusest kingitust altkäemaksuks võib pidada, siis tekitaks see raskusi mittevaralistele soodustusele väärtuse andmisel. Karistusõiguses kehtib määratletuse põhimõte<sup>148</sup>, millest on tuletatav, et fikseeritud peavad olema tunnused, mis võimaldavad tuvastada, et tegemist on muu soodustusega. Majanduskoostöö ja Arengu organisatsiooni (OECD) korruptsiooni konventsiooni kommentaarides on leitud, et mittevaralise soodustuse hüveks olemist saab välja tuua siis, kui on võimalik anda neile turuväärtus.<sup>149</sup> Näiteks seksuaalteenuste puhul on võimalik välja tuua võimaliku turuväärtuse, arvestades prostituudi keskmist töötunni hinda.<sup>150</sup> Mittevaralisele soodustusele turuväärtuse andmine on üks viis, kuidas soodustust objektiivselt mõõta.

Samas aga kõiki teeneid ei saa rahas hinnata, sest pole vastavat teenust, mille hinnast saaks lähtuda, näiteks persooniloo ilmumist mõjukas ajalehes või mainekal teaduskonverentsil esinemist. Kuid eelnimetatud näited parandavad ametniku mainet, parandavad karjäärivõimalusi või rahuldavad lihtsalt edevust. Seega varaline väärtus numbrilise mõõtme kaudu on küll hea võimalus konkreetse määratluse saavutamiseks, kuid see ei pruugi kajastada soodustuse olemust.<sup>151</sup>

Saksa õigus ei nõua varalise mõõtme kindlakstegemist, vaid tuleb mistahes viisil näidata, kuidas see soodustuse saaja olukorda parandab. Paraneda võib nii majanduslik kui ka õiguslik või isiklik olukord. Oluline näidata, et hüve saaja on asetatud paremasse positsiooni. Seega kui soodustuse rahalist väärtust pole võimalik kindlaks määrata, siis tuleb tuvastada, kuidas ametniku sotsiaalset või isiklikku positsiooni parandati, viidates konkreetsetele eelistele, mida ametnik sai. Samuti on võimalik altkäemaksu esemeks pidada soodsaid tegusid, mis väljuvad tavapärasest tagasisidest ametniku tööle.<sup>152</sup> Kuna muu soodustuse täpset väärtust on raske kindlaks teha, siis ei oleks mõttekas panna paika altkäemaksu miinimumväärtust.

---

<sup>147</sup> 18 U.S. Code, § 201. Bribery of public officials and witnesses. – Arvutivõrgus: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/html/USCODE-2011-title18-partI-chap11-sec201.htm> (17.04.2017).

<sup>148</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. § 13 komm 5.2.1.

<sup>149</sup> M. Pieth jt. The OECD Convention on Bribery. A Commentary. Cambridge: Cambridge University Press 2007, lk 102-103.

<sup>150</sup> Feldmanis (viide 12), lk 46.

<sup>151</sup> *Ibid*, lk 46.

<sup>152</sup> *Ibid*, lk 46-47.

Seega kokkuvõttes, kuigi tahaks arvata, et väheväärtuslikud kingitused on ametiisiku jaoks selles mõttes väärtusetud, et sellest tulenevalt tema objektiivsus otsustamisel ei ole mõjutatav, siis ametiisikule antavate kingituste lubatavuse hindamisel ei ole otstarbekas siduda see siiski kingituse väärtusega. Ei oleks mõistlik panna paika altkäemaksu miinimumväärtust, sest see, mis hinnaga on valmis mõni ametiisik moonutama riigi tahet hüve eest on individuaalne. Kindlasti on ka ametiisikuid, kes ei ole nõus seda tegema mitte ühelgi juhul. Lisaks oleksid probleemsed juhud, kus kingituseks ei oleks vara, vaid muu soodustus, sest sellele väärtuse andmine võib olla mõnel juhul keeruline või isegi võimatu.

Samuti poleks see abiks maandamaks näiliselt altkäemaksuohlike olukordi, sest kindla väärtuse paikapanelmine ei aitaks selle vastu, kuidas kõrvalised isikud kingi andja ja kingi saaja omavahelisi tegelikke ja võimalikke suhteid võivad hakata tõlgendama. Kindla summa fikseerimine, et määrata kindlaks, kust jookseb piir kingituse ja keelatud annetuse vahel, tooks küll kaasa selguse, kuid samas võib mõnest vaatepunktist olla tegemist piltlikult öeldes altkäemaksu teatud väärtuses legaliseerimisega.

Teise peatüki kokkuvõtteks leiab siinkirjutaja, et kingituse sobivuse hindamisel ei saa lähtuda vaid karistusseadustikus sätestatud altkäemaksu koosseisust ehk kui koosseis ei realiseeru, siis on tegemist lubatud kingitusega. Määratlemaks, et ametiisikule pakutud kingitus on lubatud, tuleb arvestada lisaks sellega, et kingitus ei tohi ka näida altkäemaksuna. Ametiisik peaks vältima huvide konflikti ning pidama silmas eetilisi piiranguid. Kuigi tavapäraselt viisakuskingitust ei peeta altkäemaksuks või ebasobivaks kingituseks, siis ei tähenda see, et altkäemaksu kuriteokoosseis oleks täielikult välistatud. Kui kingituse andmise eesmärgiks on mingisuguse hüve saamise soodustamine, siis pole tegemist enam puhtalt viisakusavaldusena ja tegevus viitab altkäemaksu andmisele. Samuti ei muuda kingitust lubatavaks asjaolu, et tegemist on väheväärtusliku kingitusega.



### 3. Kolme sihtrühma uuring

#### 3.1. Uuringu eesmärk, valim ja metoodika

Käesoleva peatüki põhieesmärk on välja selgitada, millal ringkonnaprokuratuuri prokuröridel, kohalike omavalitsuste ametnikel ja arstidel tekib kahtlus, et nende ametialaseid otsustusi soovitakse kingitusega mõjutada ja millistest tingimustest nad kingituse vastuvõtmisel lähtuvad. See tähendab, et peamine mõte on välja selgitada, millal ametialases suhtluses ametiisik leiab, et kingitust ei peaks vastu võtma, sest tunneb, et see võib tema ametialaseid otsustusi mõjutada või võib näida kui altkäemaks või muul moel olla ebasobiv. Ehk teisisõnu püüavad küsimustiku esimesed viis küsimust leida vastuse, milliseid kingitusi ei peaks ametialaselt vastu võtma ja millest lähtub kingituse vastuvõtja sobivuse hindamisel. Seda hoolimata sellest, et kinkija ei ole väljendanud selgelt soovi vastuteene saamiseks.

Uuringu läbiviimiseks koostas töö autor küsitluse, mille valimiks on ringkonnaprokuratuuri prokurörid, arstid ning linnade ja valdade ametnikud üle Eesti. Töö autor valis valimiks prokurörid, arstid ja kohaliku omavalitsuse ametnikud, kuivõrd töö autori hüpotees oli, et nende kolmel sihtrühmal omavahel võib esineda suhtumistes erinevusi, tulenevalt ameti eripärast. Töö autor kontrollis hüpoteesi, et prokurörid on kõige vähem vastuvõtlikud kingituste suhtes, mis neile tööalases suhtluses pakutakse ning arstid kõige rohkem. Siinkohal märgib töö autor, et kuigi arstid on vaid piiratud juhtudel altkäemaksu subjektina ehk ametiisikutena karistusseadustiku altkäemaksu koosseisu tähenduses on nad kaasatud siiski küsitlusse põhjusel, et 2017. aasta Justiitsministeeriumi korruptsiooni uuring näitas, et meditsiini peetakse kõige korruptiivsemaks valdkonnaks, kus usutakse, et arstile altkäemaksu ja kingitusi pakkudes pääsetakse kiiremini arstiabini. Kusjuures tervishoius ei ole seoses meelega küsimisega võrreldes 2010. aastaga toimunud positiivseid muutusi, mitmes teises valdkonnas see aga nähtub.<sup>153</sup>

Küsitlus viidi läbi 2017. aasta märtsis elektroonilist küsitlusvormi kasutades, mis saadeti hajusalt üle Eesti e-posti kaudu. Arstide puhul jätkati küsitlemist ka aprilli esimesel poolel, kuna märtsis laekunud vastuseid oli üsna vähe. Kuna küsimustikule vastamine oli vabatahtlik, siis kindlasti suur osa küsitluse saanud isikutest ei leidnud aega või soovinud seda täita. Võib-olla rohkemate kordusteadete puhul ja pikema perioodi puhul oleks olnud võimalik survestada käesolevast uuringust osa võtma suurem hulk inimesi.

---

<sup>153</sup> M.-L. Sööt. Kolme sihtrühma uuring: korruptsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-luhikokkuvote> (29.03.2017).

Uuringu eesmärgi saavutamiseks esitab küsitlus vastajale küsimusi rahaliselt ja mitterahaliselt (emotsionaalselt) hinnatavate kingituste osas ning tähtpäevadeks tehtavate viisakuskinkide ja tehtud töö eest antavate tänukinkide osas, samuti väheväärtuslike kinkide osas, mis tehakse põhjuseta. Kuna küsitlus on eelkõige suunatud vastaja enda isiklikule hinnangu väljaselgitamisele, millest isik lähtub kingituse vastuvõtmisel, siis on vastajal võimalik vastata ka, et ta ei võta üldse kingitusi ametialaselt vastu.

Lisaks eeltoodule uuritakse, kas ja mis ulatuses ühe isiku poolt korduvalt tehtavate kingituste koguväärtus aastas peaks korruptsiooniohu vältimiseks olema teatud rahalise väärtusega piiratud. Eesmärk on leida, kas respondendid leiavad, et nii-öelda ametialaselt aktsepteeritavate kingituste koguväärtus aastas peaks olema piiratud altkäemaksuohu vältimiseks. Töö autor on arvamisel, et järjepidevalt väikeste kingituste tegemine nii-öelda pugemiseks või meelitamiseks võib viia samuti korruptsioonini. Seda seetõttu, et pidev kinkijapoolne ametiisiku enda poole ahvatlemine võib mingil hetkel hakata mõjutama ametiisiku objektiivsust. Alapeatükis 2.3. käsitleti, et näiteks USA CFR on seadnud piiri viisakuskinkide vastuvõtmisel. See on oluline näivuse seisukohalt, et kõrvalseisjal ei tekiks kahtlust, et tegemist võib olla altkäemaksuga. Samuti on sätestatud KVS § 13 lg-s 1, et isikud, kes peavad esitama deklaratsiooniga avaldama andmed temale kuuluva vara ja muude soodustuste kohta eesmärgiga teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks. Lisaks KVS § 14 lg-s 1 sätestatule nõuab sama paragrahvi teine lõige sellise vara ja muu soodustuse deklareerimist, mis võib ametikohustuste täitmist mõjutada. Kuid deklaratsiooni sisu peab sisaldama andmeid vaid sellise saadud varalise ja muu soodustuse kohta, mille väärtus ületab eelnenud aastal kehtinud kõrgemate riigiteenijate ametipalka koefitsiendiga 1,0, mis käesoleval hetkel on 5200 eurot. Käesoleva töö autor leiab, et selline piir on liialt kõrge, sest ei täida täielikult korruptsioonivastase seaduse eesmärki teadvustada asjaolusid, mis võivad deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada. Küsitlusega uuritakse, millisesse piiridesse peaks jääma kingituste koguväärtus, et vältida altkäemaksuhtu.

Samuti pidas autor vajalikuks küsida, kas kingituste saamine on ametialaselt prokuröride, arstide ja kohalike omavalitsuste ametnike seas levinud ja vajalik. Vajalik selles mõttes, kas vastaja ise tunneb, et ta sooviks kingitusi saada, sest see mõjuks motiveerivalt. Laekunud vastuste põhjal on võimalik teha järeldusi, kas kingituste hulk, mis ametialases suhtluses pakutakse, on märkimisväärne ehk kas üldse on oht, et korruptiivseid kingitusi võib esineda. Lisaks, kas ametiisikud ise väärtustavad ametitegevuse käigus saadavaid kingitusi ja peavad neid oma töös oluliseks. Kui nähtub, et ametiisikud ise ei pea kingitusi oma töös oluliseks,

siis näeb siinkirjutaja valutut võimalust kehtestada reegel, kus ametialaselt kingituste vastuvõtmisel on nulltolerants. Nulltolerantsi kehtestamise eesmärgiks oleks tagada ametiasutuste ja ametiisikute usaldusväarsus ning tegelik ja näiline objektiivsus ehk välistataks võimalus, kus kõrvaltvaatajale näib, et kingitus anti korruptiivsetel eesmärkidel. Valutum võimalus selles mõttes, et ametiisikutele ei põhjustaks selline reegel nõrdimust.

Kuivõrd alapeatükis 1.2. kajastati õigusteoorias esinevaid eriarvamusi, kas altruistlikel ja ühiskonna jaoks kasulikel motiividel kolmandale isikule antud soodustus peaks olema karistatav, sest ametnik ei saa soodustusest mingilgi viisil kasu, siis viimase küsitluse küsimusega uuriti küsitlusele vastaja hinnangut, kas ametiisiku erapooletuses on põhjust kahelda siis, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetas tehtud kingituse edasi. Küsimusega on eesmärk leida, kas vastaja tajub, et selline käitumine võib seada kahtluse alla ametiisiku erapooletuse.

Niisiis valitud sihtrühmade seas teostatud küsitlus koosnes üheksast valikvastustega küsimusest, millest kõigile vastamine oli kohustuslik. Seitsmel valikvastusel oli võimalus valida ka "Muu" variant, kus küsimusele vastajal oli võimalus vastata vabatekstiga. Vabatekstiga vastamise võimalus pidas küsimustiku koostaja oluliseks, et vastaja ei oleks sunnitud valima ainult etteantud vastusevariantide seast, kui talle ei leidu seal sobivat.

Kolme sihtgrupi peale kokku laekus küsitlusele 210 vastust. Uuringu aluseks olevad küsimustikud on lisatud koos vastuste kokkuvõtetega ka käesolevale magistritööle.<sup>154</sup> Vastavalt küsitletud sihtrühmale (prokurörid, kohalike omavalitsuste ametnikud või arst) on küsimustiku sõnastust vastavalt ametialale sobivaks kohandatud, kuid see ei mõjuta kolme sihtrühma vastuste võrreldavust.

## **3.2. Uuringu tulemused**

### **3.2.1. Küsitluse tulemused prokuröride seas**

Küsitluse prokuröride valim hõlmas ringkonnaprokuratuuride juhtivprokuröre, vanemprokuröre, eriasjade prokuröre, ringkonnaprokuröre ja abiprokuröre. Küsitlusele laekus 31 ringkonnaprokuratuuri prokuröri vastust. Arvestades, et 12.12.2016. a seisuga töötas

---

<sup>154</sup> *Infra*, lk 77-86.

ringkonnaprokuratuurides 157 prokuröri<sup>155</sup>, siis moodustas laekunud vastuste arv valimist 19,7%.

Prokuröride seas läbiviidud küsitluses nähtus, et menetlusosalistelt kingituste vastuvõtmise osas valitseb prokuratuuris ülekaalukas veendumus, et ametialaselt kingitusi üldse vastu ei võeta. Nähtus läbiv enamuse arvamus, et kingituste suhtes peaks kehtima nulltolerants.

Uuringus küsiti prokuröridelt, et kui neile tehakse ametialaselt rahas hinnatav kingitus, millal neil tekib kahtlus, et isik soovib tema ametialaseid otsuseid mõjutada. Küsimusele vastas 80,6%, et nad ei võta kunagi ametialaselt kingitusi vastu. 9,7% vastas, et nad ei võta ametialaselt kingitusi vastu siis, kui see võib avalikkusele tekitada kahtluse prokuröri erapooletuses. 6,5% oli neid, kes vastas, et kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitaks neis kahtlust, et teda soovitakse ametialaselt mõjutada. 3,2% olid valinud variandi "Muu" ning kommenteerinud: "Juhul, kui näiteks kannatanu peaks tooma mõne üksiku lilleõie, siis selle ehk võtaksin vastu. Muid asju-esemeid mitte."

Küsimusele, kas menetlusega seotud isiku poolt emotsionaalse väärtusega hüve pakkumine – võimalus esineda mainekal konverentsil või täita oma lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga – võib mõjutada vastaja ametialaseid otsuseid, leidis 93,5%, et sellise pakkumise vastuvõtmine ametialaselt on vastaja poolt täiesti välistatud. 3,2% leidis, et selline pakkumine tuleb lükata tagasi, kui avalikkusele näib see kui altkäemaks. 3,2% leidis, et võtaks pakkumise vastu, kui pakkumine on vastaja jaoks oluline ja vastaja ise teab, et see ei mõjuta tema objektiivsust otsuste tegemisel.

Kolmas küsimus uuris prokuröride suhtumist viisakuskinkidesse, mis tehakse tähtpäevaks. 90,3% leidis, et menetlusosaliselt kingi vastuvõtmine on täiesti välistatud isegi siis, kui tegemist on väheväärtusliku viisakuskingiga ning 9,7% leidis, et sellist viisakuskinki ei tohiks vastu võtta siis, kui avalikkusele näib see altkäemaksuna.

Samas selliste viisakuskinkide suhtes, mis antakse tänuna tehtud töö osas, oli vastuste seas väike erinevus võrreldes tähtpäevadeks tehtavate viisakuskingitustega. Nähtus, et tänukingituste vastuvõtmise suhtes ollakse natukene tolerantsemad, kuigi enamuse arvamus (71% vastajatest) oli siiski, et ka väheväärtuslike tänukinkide vastuvõtmine on täiesti

---

<sup>155</sup> Prokuratuuri veebileht. Huvitavat prokuratuurist. – Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuur/huvitavat-prokuratuurist> (10.04.2017).

väljastatud. 12,9% vastajatest leidis, et tänukinkide vastuvõtmisel tuleb arvestada sellega, kuidas see avalikkusele paistab ehk tänukinki ei tohiks vastu võtta siis, kui see võib avalikkusele näida, et tegemist on altkäemaksuga. 9,7% leidis, et tänukingid on alati lubatavad, kui nende väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri. 6,5% vastajatest märkisid küsimustikus variandi "Muu" ning kommenteeriti, et lillede vastuvõtmine oleneb lillede väärtusest, kui tegemist on kalli kimbuga, siis lillede vastuvõtmine ei ole aktsepteeritav. Samuti märgiti, et kannatanult menetlusotsuse järgselt saadud lillede tänutäheks vastuvõtmine on küll aktsepteeritav, kuid lilled jäävad sellisel juhul kaunistama kantseleid.

Samuti soovis küsitluse koostaja teada, kas korduvalt väheväärtuslike kingituste tegemine ühe isiku poolt peaks aastas jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu. 58% valisid vastuvariandiks "Muu" ning nende seast 51,5% kõikide vastajate hulgast moodustus neid, kes vastasid, et ametialaselt ei võtagi kunagi kingitusi vastu. Leiti, et kinkimine on üldse väär ja seega väärtus ei ole oluline. Vastajate seas tõi üks veel välja, et kinkimine ei ole lubatav, sest kui kehtestada mingi määr, siis see annab signaali, et kingitusi võib vastu võtta. Samas üks vastaja leidis, et kui kehtestada mingeid piire, siis võiks lähtuda KarS §-st 218 mõistest väheväärtusliku asja määratlemisel ehk hetkel 200 eurot. 35,5% oli arvamusel, et rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik ning 6,5% et kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 50 euro.

Samuti paluti küsimustikus viie palli skaalal hinnata, kas kingituste tegemine prokuröridele on levinud. 83,5% vastajatest leidis, et ei ole üldse levinud ehk hindas seda ühe palliga. Kahe palliga hindas levimust 16,1% vastajatest.

Küsimusele, kas ametialaselt kingituste saamine on prokuröridele vajalik, leiti 100%-liselt, et ei ole üldse vajalik.

Küsimustiku koostaja huvi oli saada vastus ka küsimusele, kas ametiisiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetas talle tehtud kingituse edasi näiteks lastekodule või hooldekodule. 45,2% leidis, et jah. 35,5% vastajatest vastas eitavalt. "Muu" vastuse variandi valisid 19,3% ehk 6 inimest, kelle seast 5 vastas, et kingitusi ei tohiks üldse vastu võtta (neist tuleks keelduda), sest siis pole võimalik ka midagi edasi anda ning üks vastas, et juhul, kui see lastekodu vm asutus on kuidagi seotud ametiisikuga, siis on loomulikult põhjust kahelda erapooletuses. Kui mingeid seoseid ei ole ametiisikul selle asutusega, siis aga mitte.

### 3.2.2. Küsitluse tulemused kohalike omavalitsuste ametnike seas

Kohalike omavalitsuste ametnike valim hõlmas hajusalt üle Eesti kohalike omavalitsuste ametnikke. Küsitlusele laekus 115 inimese vastus.

Uuringus küsiti ametnikelt, et kui neile tehakse ametialaselt rahas hinnatav kingitus, millal neil tekib kahtlus, et isik soovib teda ametialasest mõjutada. 59,1% vastajatest leidis, et kingituste vastuvõtmisel on oluline see, kuidas see paistab avalikkusele ehk kingitust ei võtaks vastu siis, kui see tekitaks avalikkuses kahtlust ametniku erapooletuses. Ligi neljandik leidis, et kingituse rahaline väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitab kahtlust, et ametnikku soovitakse mõjutada. Neid, kes leidis, et on kindel kingituse rahaline väärtus, millal neil tekib kahtlus, et neid soovitakse kingitusega mõjutada, oli üksikuid.

Küsimusele, kas menetlusega seotud isiku poolt emotsionaalse väärtusega hüve pakkumine – võimalus esineda mainekal konverentsil või täita oma lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga – võib mõjutada vastaja ametialaseid otsuseid, leidis 58,3%, et sellise pakkumise vastuvõtmine ametialaselt on täiesti välistatud. Viiendik vastajatest pidas oluliseks sellise pakkumise vastuvõtmisel seda, kuidas see paistab avalikkusele ehk kui avalikkusel võib tekkida kahtlus ametniku erapooletuses, siis kingitust vastu ei võeta. Kuid 19,1% vastajatest oli ka neid, kes lähtuvad emotsionaalse väärtusega kingituse vastuvõtmisel iseendast ehk võtavad kingituse vastu, kui nad ise tunnevad, et kingitus ei mõjuta nende objektiivsust.

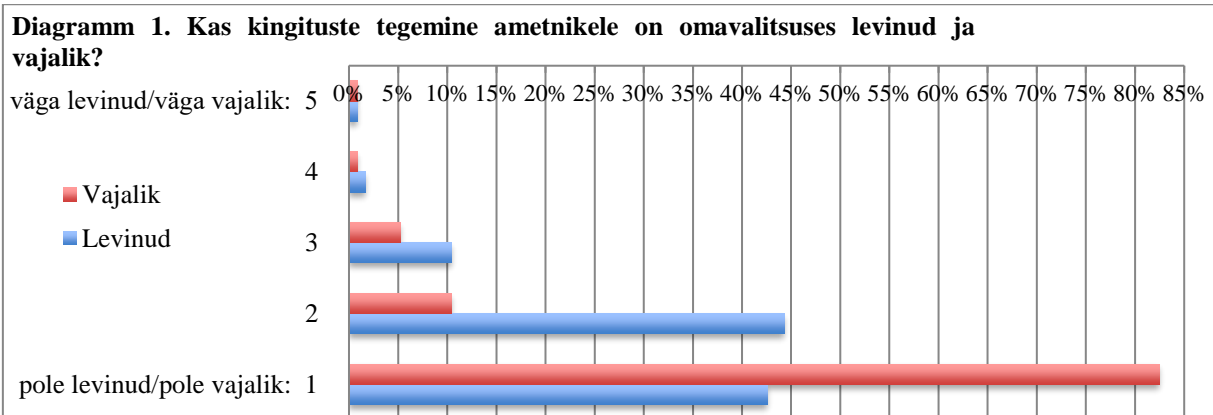
Küsimustiku kolmas küsimus puudutas tähtpäevadeks tehtavaid viisakuskingitusi ning küsiti, kui ametnikule tehakse ametialaselt kingitus sünnipäevaks, kas see võetakse vastu. 32,2% leidis, et viisakuskink on lubatav ja see võetakse vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri. Tähtpäevadeks tehtavate kingituste vastuvõtmisel pidas 22,6% vastajatest oluliseks seda, et see ei paistaks avalikkusele kui altkäemaks. Viiendik oli neid, kes märkis, et ei võta kunagi ametialaselt kinke vastu. 14,8% vastas, et viisakuskink tähtpäevadeks on alati lubatav olenemata selle väärtusest. 10,4% valisid vastuseks “Muu” ning nende seast 4 inimest (3,5% kõikidest vastajatest) tõi välja, et igat juhtu tuleb eraldi hinnata.

Tänukingide osas, mis tehakse tehtud töö osas märkis 34,8%, et ei võta kunagi kinke vastu. Tänukingide vastuvõtmisel pidas 30,4% vastajatest oluliseks seda, et see ei paistaks avalikkusele kui altkäemaks. 22,6% arvas, et tänuking on lubatav ja selle võtaks vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri. 6,1% oli neid, kes leidis, et tänukingitus on alati lubatud olenemata selle väärtusest. Kui võrrelda tähtpäevadeks tehtavaid kingitusi ja tänukinke, siis nähtub, et kingituste osas, mis tehakse tähtpäevadeks (näiteks sünnipäevaks) ollakse natukene vastuvõtlikumad kui tänukingituste osas. Siinkirjutaja ei välista, et see võib tuleneda ka asjaolust, et tähtpäevadel saadavate kingituste hulka võidi ekslikult arvata ka kolleegide poolt saadud kingitused, mistõttu peeti neid rohkem lubatavamaks.

Järjepidevalt ühe isiku poolt väheväärtuslike kingituste tegemise osas (nt linna- või vallakodanik toob meepurgi igal asjaajamisel) leidis 28,7%, et nad ei võta kingitust vastu siis, kui nad tunnevad, et see mõjutab nende objektiivust. 27,8% vastas, et nad ei võta üldse kingitusi vastu. Viiendik vastas, et väheväärtuslikud kingid ei mõjuta mitte kunagi nende objektiivsust. 11,3% pidas selle küsimuse juures oluliselt seda, kuidas see avalikkusele paistab ehk kui avalikkusele võib see näida korruptiivsena, siis loobub kingitusest. 5,2% vastas, et kui kinkide väärtus terve aasta ulatuses ei üle mõistlikkuse piiri, siis see ei mõjuta nende objektiivsust.

Järgnevalt küsiti ametnikelt, kui ametialaselt tehakse järjepidevalt väikeseid kinke (nt linna- või vallaelaniku poolt), kas kingituste koguväärtus peaks aastast jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu. 40% märkis, et nad ei võta kingitusi vastu. 29,5% leidis, et rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik. 11,3% märkis, et kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 50 euro. 17,4% valisid vastusevariandiks "Muu" ning nende seas oli kõige rohkem neid, kes vastasid, et järjepidevate kingituste tegemine ei ole aktsepteeritav (5 inimest ehk 4,3% kõigist vastajatest).

Küsimusele, kas kingituste tegemine ametnikele on omavalitsuses levinud, leiti enamjaolt, et ei ole üldse levinud või pigem ei ole levinud. 82,6% leidsid, et kingituste tegemine omavalitsuse ametnikele pole ka üldse vajalik.



Viimasele küsimusele, kas ametiisiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetab talle tehtud kingituse edasi heategevuslikul eesmärgil, vastas 60,9% omavalitsuste ametnikest eitavalt.

### 3.2.3. Küsitluse tulemused arstide seas

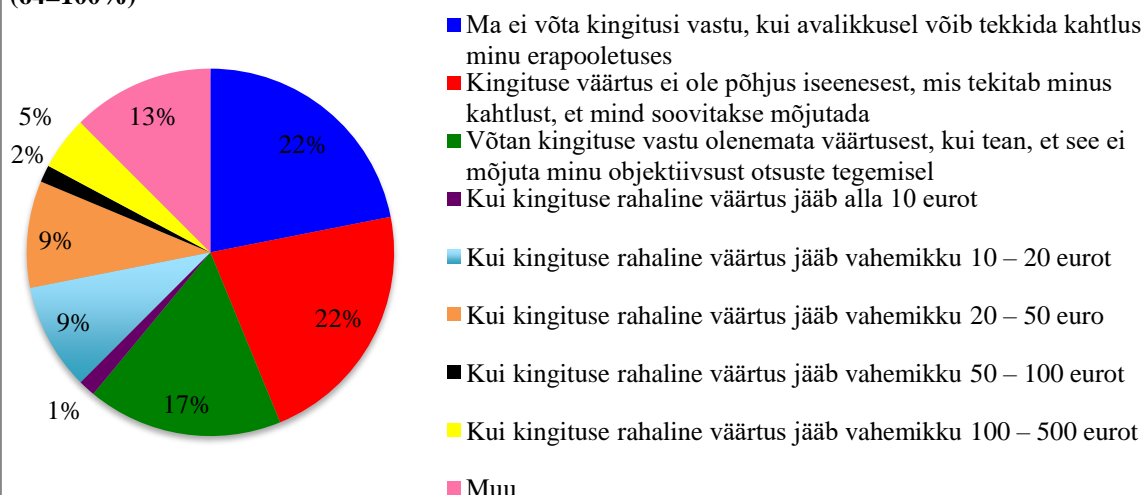
Arstide valim hõlmas hajusalt üle Eesti töötavaid arste. Küsitlusele laekus 64 inimese vastus. Nagu korduvalt märgitud ei saa arsti kogu kutsealast tegevust käsitada alati avalike ülesannete täitmisena ametiisiku mõistes, kuid esineb siiski mitmeid olukordi, kus arst täidab ametiisiku rolli karistusseadustiku § 288 tähenduses. Sellegi poolest peetakse meditsiinivaldkonda kõige korruptiivsemaks, kus usutakse, et arstile altkäemaksu ja kingitusi pakkudes pääsetakse kiiremini arstiabini.<sup>156</sup> Küsitluses loodud olukordades ei eristata, kas patsiendipoolset kingitust pakutakse arstile juhtudes, kus täidetakse ametiisiku rolli või mitte.

Küsimusele, kui patsient teeb arstile kingituse, millal arstil tekib kahtlus, et patsient soovib tema suhtes tehtavate otsuste tegemisel arsti erapooletust mõjutada leiti võrdväärset nii seda, et kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitab kahtlust, et sellega soovitakse mõjutada kui seda, et selle hindamisel on oluline see, kuidas see näib avalikkusele. Alljärgnevalt on kujutatud tulemusi graafiliselt.

<sup>156</sup> M-L Sööt. Kolme sihtrühma uuring: korruptsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtrühma-uuring-2017-luhikokkuvote> (29.03.2017).



**Diagramm 2. Kui patsient teeb Teile kingituse, millal Teil tekib kahtlus, et isik soovib tema suhtes tehtavate otsuste tegemisel Teie erapooletust mõjutada? (64=100%)**



Küsimusele, kas patsiendi poolt emotsionaalse väärtusega hüve pakkumine – võimalus esineda mainekal konverentsil või täita oma lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga – võib mõjutada tehtavaid otsuseid selle isiku suhtes, leidis 53,1%, et nad lükkavad sellise võimaluse tagasi, kui avalikkusele võib see näida kui altkäemaks. 18,8% märkis, et võtavad pakkumise vastu, kui see on nende jaoks oluline ja nad teavad, et emotsionaalse väärtusega kink ei mõjuta nende objektiivsust otsuste tegemisel. 14,1% tõid vaba vastuse kommentaarina välja, et nad lükkavad pakkumise igal juhul sellise pakkumise tagasi.

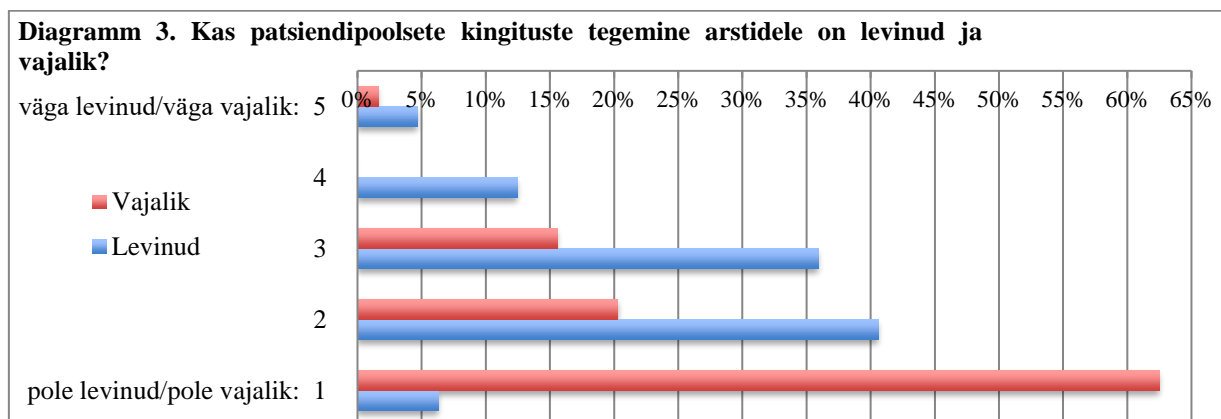
Küsimustiku kolmas ja neljas küsimus uuris arstide suhtumist kinkidesse, mis tehakse tähtpäevadeks ja kinkidesse, mis tehakse tehtud töö eest. Üldpildis olid mõlemale küsimusele laekunud vastuste tulemused üpris sarnased, kuid mõnevõrra nähtus siiski, et olenemata kingituse väärtusest ollakse altimad võtma kingitusi vastu tehtud töö eest kui sünnipäevaks.

Järjepidevalt väheväärtuslike kinkide tegemise osas leidis 29,7%, et nad ei võtaks selliseid kingitusi vastu, kui see võib mõjutada nende objektiivsust. Veerand kõikidest vastajatest leidis, et sellised kingitused ei mõjuta mitte kunagi nende objektiivsust. 25% vastajatest valisid vastusevariandiks “Muu” ning nende seas oli 11 vastajat, mis moodustab 17,2% kõikidest vastajatest, kes kommenteerisid, et kingid ei mõjuta otsuseid.

Küsimuse osas, kas ühe patsiendi poolt järjepidevalt kingituste koguväärtus peaks aastas jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu, leidis 54,7%, et rahalise piiri

kehtestamine ei ole mõistlik. 17,2% arvas, et kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 50 euro.

62,5% arstidest leidis, et patsiendipoolsete kingituste tegemine arstidele ei ole üldse vajalik. Seda, kas patsiendipoolsete kingituste tegemine on levinud, hindas 40,6% kahe palliga ja 35,9% kolme palliga. Alljärgnevalt on kujutatud tulemusi graafiliselt.



Viimasele küsimusele, kas ametiisiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetab talle tehtud kingituse edasi heategevuslikul eesmärgil, vastas 60,9% arstidest eitavalt.

### 3.3. Kolme sihtrühma võrdlus ja järeldused

Kolme sihtrühma seas läbiviidud küsitlusest nähtub, et kõige vähem tolereerivad ametialaseid (nt menetlusosalistelt või patsientidelt) kingitusi prokurörid, kes ülekaalukalt alati keelduvad menetlusosalistelt kingitusi vastu võtmast isegi siis, kui tegemist on nende sünnipäevaks tehtud kingiga või tänukingiga tehtud töö eest. Seevastu nii arstid kui ka kohalike omavalitsuste ametnikud lähtusid viisakuskinkide vastuvõtmisel esmajoones sellest, et kingituse väärtus jääks sotsiaaladekvaatsesse piiri, näidatena toodi välja, et lilled ja/või kommikarbi vastuvõtmine on aktsepteeritav ning et avalikkusele ei paistaks kingitus korruptiivseks. Ei saa väita, et kingituse väärtus oleks põhjus iseenesest, mis võib kingituse vastuvõtja erapooletust mõjutada. Samas paistis silma, et peetakse oluliseks ka seda, kuidas kingituse vastuvõtmine paistab väljapoole. Arstide ja kohalike omavalitsuste ametnike aritmeetiline keskmine, kes pidasid viisakuskingitusi alati lubatavaks oli 13,4%.

Küsitluse põhjal ei nähtunud, et emotsionaalse väärtusega kingituste suhtes oleksid vastajad vastuvõtlikumad kui rahaliselt hinnatavate kingituste puhul.

Kuigi sümboolset kingitust nii tähtpäevaks (sünnipäevaks, naistepäevaks) kui ka tänukinki tehtud töö eest ei peeta KVS § 4 lg 1 tähenduses korruptiivseks, siis nii arstide kui ka prokuröride seas nähtus, et tänukingituste suhtes ollakse mõnevõrra vastuvõtlikumad kui selliste viisakuskingituste osas, mis tehakse tähtpäevadeks. Küsitluse läbiviija arvab, et tänukingituste puhul tajutakse paremini kinkija siirust ning samuti kuna tänu avaldatakse pärast toimingut tegemist, siis ei seostata seda altkäemaksuga. Samas aga kohalike omavalitsuste ametnike puhul sellist järeldust küsitluse puhul teha ei saa. Kuid küsitluse läbiviija märgib siinkohal, et kohalike omavalitsuse ametnikele võis sünnipäevadeks tehtavaid kingitusi puudutav küsimus olla kaheti mõistetav ning osad võisid arvestada sinna hulka ka kolleegide poolt tehtud kingitusi.

Põhjus, miks prokuröride puhul nähtus läbiv enamuse arvamus, et kingitusi ei tohiks üldse vastu võtta tuleneb üheltpoolt ilmselt prokuröride ametiseisundist, kus eeldatakse võrreldes teiste küsitluse sihtrühmadest eriti tugevat sõltumatust ja erapooletust, mistõttu hoidutakse rangemalt nii tegeliku kui ka näilise altkäemaksuohu tekkimisest. Teiselt poolt leiab siinkirjutaja, et asi võib olla ka sihtgruppidele koostatud eetikakoodeksites. Eelmises peatükis nähtus, et prokuröride eetikakoodeks ning selle juurde kuuluvad selgitused andis kõige selgema juhise, millised kingitused on aktsepteeritavad ja millised mitte. Näiteks on James William Coleman, kes on andnud nii indiviididest, organisatsioonidest kui ka kultuurist tulenevaid selgitusi valgekrae kuritegevuse kohta, on välja toonud oma teoorias, et süütegu ei saa toimuda ilma võimaluseta ehk ilma objektiivsete tingimusteta ei saa tegu toime panna. Seejuures on ta leidnud, et igal organisatsioonil on oma kultuur või subkultuur (nt organisatsiooni kutseala kitsamalt), mis kas julgustab või piirab süütegude toimepanemist. Kutsealane subkultuur (*occupational subcultures*) võib määratleda nende elukutses normaalseks käitumiseks sellise käitumise, mis on ühiskonna poolt hukkamõistetav.<sup>157</sup> Küsitlusele vastajate väike arv ei luba kindlalt väita, et arstide või kohalike omavalitsuste ametnike töökultuur oleks rohkem altkäemaksule meelestatud kui prokuröride oma, aga siiski vastused annavad märku, et need töökultuurid võivad olla erinevad. Siinkohal teeb käesoleva töö autor ettepaneku erinevusi töökultuuris edaspidi põhjalikumalt uurida. Siinkirjutaja usub, et kuivõrd prokuröride töökeskkonda on selgemalt sisendatud, et kinkimise traditsiooni

---

<sup>157</sup> J.W. Coleman. Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. American Journal of Sociology, 1987, Vol. 93, No 2: 406–439, lk 431–434.

tekkimist menetlusosaliste poolt ei tohi soodustada, siis on prokurörid selle omaks võtnud, mistõttu enamus ei pea õigeks ametitegevuses kingituste aktsepteerimist. Võib arvata, et kui näiteks kohalike omavalitsuse ametnikele eetikakoodeks<sup>158</sup> annaks selgema sõnumi, et kingitustest, mis seavad kahtluse alla ametniku ametialase sõltumatuse ja objektiivsuse, tuleb mitte ainult hoiduda, vaid keelduda, siis kohalike omavalitsuste ametnikud oleksid vähem vastuvõtlikud kingitustele.

Küsimuse puhul, kui ametialaselt tehakse ühe isiku poolt korduvalt väheväärtuslikke kingitusi, kas kingituste koguväärtus aastas peaks jääma teatud piiridesse, eristusid arstid, kellest 54,7% leidis, et sellise rahalise piiri kehtestamine ei oleks mõistlik. Prokuröride ja kohalike omavalitsuse ametnike seas olid sellisel arvamusel vastavalt 35,5% ja 29,5%. Käesoleva töö autor arvab, et võrreldes prokuröride ja kohalike omavalitsuste ametnikega on arstidel sellel vastusevarinadil suurem osakaal, sest nemad puutuvad enim kokku patsiendipoolsete tänukingitustega, milliste suhtes arvepidamine oleks tülikas. Kuid samas oli arstide seas vastavalt 17,2% ja 9,4% neid, kes leidsid, et korruptsiooniohu vältimiseks peaks kingituste koguväärtus ühe isiku poolt jääma vastavalt alla 50 ja 100 euro. Kohalike omavalitsuse ametnike seas oli 11,3% neid, kes leidsid, et kingituste koguväärtus aastas ühe isiku poolt peaks jääma alla 50 euro ning 0,9%, kes märkisid, et alla 100 või 500 euro. Kuna altkäemaksuohu tajutakse juba alla 50-eurose kingi puhul, siis kinnitab see siinkirjutaja arvates seda, et korruptsioonivastases seaduses ettenähtud piir, millal tuleb deklarandi saadud deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võiva varalise ja muu soodustus deklareerida, on liialt kõrge. Seeläbi ei ole piisavalt teadvustatud ja kontrollitavad deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid, mis aga peaks olema deklaratsiooni esitamise eesmärgiks. Käesoleva töö autor leiab, et seaduses tuleks deklareerimise kohustuse piiri alandada näiteks töötasu alammäärani, mille Vabariigi Valitsus on kehtestanud töölepinguseaduse alusel.

Nagu võis arvata, siis küsitluse tulemused näitasid, et kõige rohkem levinud on kingituste tegemine arstidele ja kõige vähem prokuröridele. Ka pidasid arstid kingituste saamist kõige rohkem vajalikuks ning täiesti ebavajalikuks pidasid neid kõige sagedamini prokurörid. Seega, kui soovida kehtestada nulltolerantsi kingituste vastuvõtmisel, siis kõige hõlpsam oleks see ilmselt prokuröride puhul.

---

<sup>158</sup> Ametniku eetikakoodeks (viide 125).

Viimase küsimuse eesmärk oli uurida vastajate hoiakut, kas ametiisiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetas talle tehtud kingituse edasi. 60,9% nii arstidest kui ka kohalike omavalitsuste ametnikest leidsid, et ei ole põhjust kahelda. Prokuröridest vastas eitavalt 35,5%. Kuna küsimuses ei olnud täpsustusi kinkija või tema motiivide kohta, siis ei saa sellest tulemusest järeldada, et küsitlusele vastajate enamuse arvamus on, et kõigil juhtudel ei ole karistatavad olukorrad, kus ametiisik kingituse tagastamise asemel selle edasi kingib või annetas. Küll aga enamik arstidest ja kohalike omavalitsuse ametnikest ei taju seda kui põhjust, mis annaks aluse kahelda ametiisiku erapooletuses. Prokurörid seevastu tunnetavad seda paremini ilmselt tulenevalt prokuröriameti valdkonnast.

Kokkuvõttes võib järeldada, et kingitust ei määratleta ebasobivaks mitte ainult selle väärtusest lähtudes, vaid küsitletutest nii arstid kui ka kohalike omavalitsuste ametnikud peavad oluliseks ka seda, et see ei paistaks avalikkusele korruptiivne. Kuigi korruptsioonivastane seadus ei pea korruptiivseks viisakuskingitusi, siis arstide ja kohalike omavalitsuste ametnike aritmeetiline keskmine, kes pidasid viisakuskingitusi alati lubatavaks oli kõigest 13,4%. Prokuröridest ei arvanud keegi, et viisakuskingitused on alati lubatavad ning nende enamuse arvamus on, et kingitusi ei tohiks üldse aktsepteerida. Samuti ei saa järeldada, et emotsionaalse väärtusega kingituste suhtes oleksid vastajad vastuvõtlikumad kui varaliste kingituste puhul.

## KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö analüüsis lubatud kingituse ja altkäemaksu erinevusi. Käsitleti nii seda, milliseid kingitusi peetakse karistusõiguslikult altkäemaksuks, kui ka seda, millal kingitused toovad kaasa näilise korruptsiooniohu ja milliste mõõdupuude järgi hinnata sobivaid kingitusi.

Karistusseadustikus mõistetakse altkäemaksuna nii rahalist kui muud ebaseaduslikku hüve, mida ametiisik saab teenistusülesannete rikkumise või täitmise eest. Karistatav on nii ametiisiku poolt altkäemaksu võtmine kui ka altkäemaksu andmine ametiisikule. Altkäemaksu andmise eesmärgiks võib olla teatud protsesside kiirendamine, teatud tulemi saavutamine, teenuse saamine vms, mis muidu oleks kättesaamatu. Ametiisiku äraostetavus halvab riigivõimu funktsioneerimist ja selle õiguspärasust, ausust, usaldusväärsust ja äraostmatust. Kannatab konkurentsivõime, mis omakorda tähendab ohtu ka näiteks tervishoiule ja keskkonnale. Äraostetavate ametiisikute tõttu võivad tõusta riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt pakutud teenuste hinnad, pikeneda ravijärjekorrad või muul moel saada kahjustada iga inimese majanduslik või sotsiaalne heaolu.

Altkäemaksu lubamisega nõustumisel ega selle vastuvõtmise puhul ei ole oluline, kas soodustus lubatakse anda või antakse ametiisikule või mõnele kolmandale isikule, vaid oluline on ametiisiku ja soodustuse andja üksmeel selles, et vara või muu soodustus on vastutasu tehtava ametialase teo eest. Altkäemaksu koosseisu ei välista ka ametiisikul olev diskretsiooniõigus. Kui ametiisik peaks kaalutlusotsuse langetamisel arvestama asjaolu, et talle anti või lubati selle otsustuse eest vara või muud soodustust, siis kaalutlusotsus on õigusvastane, vaatamata sellele, et kaalutlusotsuse tulem jääb kaalutlusõiguse piiridesse ja on seadusega kooskõlas. Samuti ei oma tähtsust see, kas ametiisiku tegevus otsuste kujundamisel on kantud altkäemaksu lubadusest või saamisest või jätkab ta juba enne altkäemaksu lubamist või andmist langetatud otsuste või kujundatud seisukohtade jätku. Küll aga peab ametiisiku tegu olema mingilgi viisil määratletav, sest karistusseadustik ei pea altkäemaksu võtmiseks ja andmiseks neid juhtumeid, kus ametiisikule antakse soodustust igaks juhuks, sest oodatakse tulevikus ametiisiku heasoovlikkust.

Karistusseadustik eristab altkäemaksu esemena vara või muud soodustust. Varana on vaadeldavad kõik sellised nähtused, kus isiku varaline positsioon paraneb ja muu soodustusena sellised nähtused, kus paraneb isiku isiklik või sotsiaalne olukord. Kõik

nähtused, mis ei mahu vara mõistesse, on vaadeldavad muu soodustusena. Siiski nähtus magistritöös, et vara ja muu soodustuse eristamine võib mõnel juhul tekitada raskusi, kuivõrd kohtupraktika ei ole selles osas alati ühetaoline.

Käesolevas magistritöös autor ei nõustunud karistusseadustiku kommenteeritud väljaande käsitlesega, et emotsionaalse väärtusega teeneid (nt seksuaalteenused) ei võiks altkäemaksu esemena käsitada. Seda seetõttu, et karistusseadustik ei sätesta, et mittevaraline soodustus peaks parandama ametiisiku varalist seisundit, vaid tuleb näidata, milles soodustus seisnes ja kuidas seeläbi ametiisiku sotsiaalne või isiklik olukord paranes. Ametiisikule emotsionaalse kaaluga hüve lubamine võib olla palju olulisemaks väliseks motivaatoriks kui aineiline väärtus. Samuti ka OECD peab võimalikuks seksuaalteenuseid pidada altkäemaksu esemeks.

Kuid vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või soodustuse vastuvõtmine ametiisiku poolt ei kujuta endast iseenesest veel altkäemaksu süüteokoosseisu. Altkäemaksu võtmisena ei ole kriminaliseeritud lihtsalt ametiisiku poolt kingituste vastuvõtmine, vaid altkäemaksu koosseisu juures üks kõige olulisemaid komponente, mis eristab heatahtlikku kingitust altkäemaksust, on ekvivalentsussuhe. Ekvivalentsussuhe on olemas, kui ametiisik ja altkäemaksu andja on ühel meelel, et antud soodustus on vastutasu eest tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Seejuures ei pea ebaõiguskokkuleppe olema sõnaselge, vaid üksmeel võib olla sõlmitud ka konkludentsetl.

Käesoleva töö autor on arvamisel, et kingituse sobivuse hindamisel ei saa lähtuda vaid karistusseadustikus sätestatud altkäemaksu koosseisust ehk kui koosseisu ei realiseeru, siis on tegemist lubatud kingitusega. Oluline on, et ametiisikule tehtavad kingitused ka näiliselt ei seaks kahtluse alla ametiisiku objektiivsust. Näiteks *United States Code of Federal Regulations* (CFR) sätestab, et ametiisiku tegevus peab soodustama avalikkuse usaldust. Selle kohaselt töötaja peaks kaaluma kingitusest loobumist, kui nad usuvad, et mõistlik inimene, teades faktilisi asjaolusid, seaks kingituse tõttu küsimuse alla ametiisiku erapooletuse ja puutumatus.<sup>159</sup>

Täielikult garanteerimaks, et ei tekiks kahtlusi, millistest asjaoludest lähtuvalt on otsused ametiisiku poolt vastu võetud, ei tohiks ametiisikud vastu võtta lisahüvesid, mida õigusaktid ette ei näe, sest kingituse vastuvõtmine rikub iseenesest usaldust riigiteenistuse vastu ja

---

<sup>159</sup> US: Code of Federal Regulations (viide 93).

ametiisiku ausust.<sup>160</sup> See aga ei tähenda, et käesoleva töö autor arvaks, et altkäemaksu kuriteokosseisu puhul peaks lähtuma roomaõiguslikust kontseptsioonist ehk vajalik oleks kriminaliseerida igasugune ametiisikupoolne kingituste vastuvõtmine ja talle kingituste pakkumine. Karistusõigus peaks sekkuma siis, kui ametiisiku äraostetavuse tõttu on võimalik riigi tahet allutada enda tahtele või mõjutada enda kasuks. Küll aga võiks siinkirjutaja arvates uut põlvkonda kasvatada selles vaimus, et ametiisikule ametialases suhtluses kingitusi ei tehtaks. Eesmärgiks ei ole elementaare viisakuse ja tänulikkuse ühiskonnast väljajuurimine, vaid avalike asutuste suhtes usalduse kasvatamine. See, et kingitusi ei peaks aktsepteerima, ei tähenda, et ametiisikule ei võiks tänu avaldada, sest tänu saab avaldada ka verbaalselt või tänukirjade abil. Kui siiski soovitakse ametiisikule kingitust teha, siis tuleks hinnata kingituse sobivust, et ei tekiks tegelikku ega näilist altkäemaksuohu.

Töös jõuti järeldusele, et kingituse vastuvõtmisel tuleks vältida ametiisiku ja kinkija vahelist seost, mis mõistlikus kõrvalseisjas võib tekitada arvamuse, et kingi tegija saab ametiisikult tänu kingile teistest ebavõrdselt parema kohtlemise.

Korruptsioonivastase seaduse § 7 nimetab isikud, kelle suhtes ametiisik ei või teha otsuseid või toiminguid. Sealhulgas on nimetatud ka “muu isik”, kuid seadus ei defineeri, millal saab muud isikut lugeda seotud isikuks nimetatud seaduse § 7 lg 1 p 4 tähenduses mõju ametiisiku suhtes või ametiisikul mõju muu isiku üle. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri ütleb selle kohta, et seotud isikuks loetakse füüsilised ja juriidilised isikud, kellest ametiisik on sõltuv või kes sõltuvad ametiisikust (nt majanduslikult). Korruptsioonivastane seadus ei nimeta seotud isikuteks *expressis verbis* sõpru, kuid see ei tähenda, et ametiisiku ja tema sõprade vahelistele ametitoimingutele või -otsustustele piirangud ilmtingimata ei kehtiks. Käesoleva töö autor leidis, et ka ametiisiku sõprade puhul on võimalik leida, et nende mõju ametiisikule või ametiisiku mõju sõbrale on piisavalt oluline ja vahetu, millest tulenevalt on ametiisikul keelatud toimingute või otsuste tegemine oma sõbra suhtes. Sama kehtib ka teiste isikute suhtes, keda küll otsesõnu ei ole korruptsioonivastases seaduses nimetatud, kuid kellel on oluline mõju ametiisikule väljaspool ametitegevust. Seega ametiisik ei peaks tegema otsuseid või toiminguid seoses selle isikuga, kellega ta on lähedases suhtes. Tasub olla tähelepanelik, et ametiisiku sõprussuhte või muu lähedase suhte varjus ei võetaks kingitusi vastutasuna mõne ametialase teo eest.

---

<sup>160</sup> Feldmanis (viide 12), lk 42.



Samuti leiti, et lubatud kingituse ja altkäemaksu eristamisel on abiks ka eetikakoodeksid. Kingitusi vastu võttes peaks ametiisik kaaluma, kas eetiliselt on lubatav selle kingituse vastuvõtmine. Magistritöös analüüsiti prokuröride, ametnike ja arstide eetikakoodekseid ning leiti, et neist kolmest eetikakoodeksist annab prokuröride eetikakoodeks ja selle juurde kuuluvad selgitused kõige selgemad juhised, kuidas hinnata lubatud kingitust. Prokuröri eetikakoodeksi juurde kuuluvad juhised töid välja, et mõistlikum on hoiduda kinkimise tava tekkimisest, kuna see loob soodsa pinnase muudeks mõjutusteks. Seevastu ametnike eetikakoodeks on kohati vastuoluline ning siinkirjutaja arvates ei anna piisavalt selget sõnumit ja käitumisjuhust, kuidas suhtuda tööalaselt tehtavatesse kingitustesse. Arstide eetikakoodeks on aga veelgi napsõnalisem. Käesoleva töö autor leiab, et isegi juhtudel kui kingitus ei ole määratletav kui korruptiivne tulu, peaks ametiisikul tekkima küsimus, kas eetiliselt on lubatav selle kingituse vastuvõtmine. Kui soodustust võidakse tõlgendada ametiisiku mõjutamisena, siis ametiisik peab keelduma soodustuse vastuvõtmisest, et oleks tagatud ametiasutuse ja ametiisikute tegelik ja ka näiline objektiivsus.

Kuigi üldiselt ei peeta altkäemaksuks või ebasobivaks kingituseks seda, kui kingitus antakse mõne traditsiooni raames või viisakusavaldusena, siis leidis siinkirjutaja, et ei saa ka sellistel juhtudel altkäemaksu koosseisu täielikult välistada. Kui kingituse andmisel on varjatud eesmärgiks enda mingisuguse hüve saamise soodustamine, siis võib kingitus olla juba altkäemaksu sugemetega. Ka magistritöö raames läbiviidud küsitlusest nähtus, et neid arste ja kohalike omavalitsuste ametnikke, kes peavad viisakuskingitusi alati lubatavaks oli kokku kõigest 13,4%. Prokuröridest ei arvanud keegi, et viisakuskingitused on alati lubatavad ning nende enamuse arvamus on, et kingitusi ei tohiks üldse aktsepteerida. Küll aga ei saa altkäemaksuna käsitleda näiteks kiitmist ja tunnustuse avaldamist aumärgi või tänukirjaga. See toob küll ametniku jaoks kaasa positiivseid tagajärgi, kuid pigem ollakse seisukohal, et sellist tänuavaldust tuleks pigem soodustada kui laita.

Viienda võimaliku kriteeriumina, kuidas eristada kingitust altkäemaksust, oleks sätestada karistusseadustikus altkäemaksu miinimumväärtus. See tagaks selguse, millal kinkide vastuvõtmine on lubatud ja ametiisikutele saab soovi korral teha väikeseid kingitusi näiteks tähtpäevadeks või tänuavaldusena. Kuid täpse rahalise piiri paika panemine, millest väiksema summa vastuvõtmine ei ole seaduse järgi altkäemaks, tähendaks teatud mõttes altkäemaksu legaliseerimist. Kindlasti on ametiisikuid, kes ei nõustuks mitte kunagi oma ametikohustusi kuritarvitama. Kuid need, kes oleksid, nende puhul on individuaalne, mis hinnaga on keegi nõus oma ametikohustusi kuritarvitama. Justiitsministeerium on nentunud, et

viisakusavalduste rahaline piir ei ole arvudes väljendatav, vaid sõltub kontekstist, ametiisiku tehtavatest otsustustest, ootustest tema objektiivsusele ja kõrvalistele isikutele jäetavast muljest ametiisiku äraostetavuse kohta.<sup>161</sup> Seevastu *United States Code of Federal Regulations* on ametiisikutele seadnud üldise piirina 20 dollarit kingituse väärtuse piiriks, mida võib ametialaselt ühest allikast korraga vastu võtta. Mõningatel eranditel võib kingituse väärtus olla ka suurem. Kuid see ei tähenda, et altkäemaks oleks legaliseeritud, vaid eesmärk on, et ametiisikule ei tehtaks kalleid kingitusi. Regulaatsioonis on klausel, et ei tohi ka alla 20 dollarilise väärtusega kinke vastu võtta, kui ametiisik on selle tõttu mõjutatav ja teeb näiteks kingituse eest vastuteenena ametitoimingut. Kui on tuvastatav, et ametiisiku otsustused on kingituse tõttu mõjutatavad, siis *United States Code* järgselt on see siiski karistatav hoolimata selle väärtusest.<sup>162</sup>

Magistritöös läbi viidud uuringust nähtus, et kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis eristaks kingitust altkäemaksust. Küsitletud pidasid paljudel juhtudel kingituse vastuvõtmisel oluliseks, et see ei paistaks avalikkusele kui altkäemaks. Samas nähtus uuringu tulemustest, et altkäemaksuohu tajutakse juba alla 50-eurose kingi puhul, mis kinnitab siinkirjutaja arvates seda, et korruptsioonivastases seaduse § 14 lg-s 2 ette nähtud piir, alates millest tuleb deklarandi saadud deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võiv varaline ja muu soodustus deklareerida, on liialt kõrge. Korruptsioonivastase seaduse § 14 lg 2 järgi peab deklaratsiooni sisu sisaldama andmeid vaid sellise saadud varalise ja muu soodustuse kohta, mille väärtus ületab eelnenud aastal kehtinud kõrgemate riigiteenijate ametipalka koefitsiendiga 1,0 (käesoleval hetkel 5200 eurot). Seeläbi ei ole piisavalt teadvustatud ja kontrollitavad deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid, mis aga peaks olema deklaratsiooni esitamise eesmärgiks. Käesoleva töö autor leiab, et seaduses tuleks deklareerimise kohustuse piiri alandada näiteks kuu töötasu alammäärani, mille Vabariigi Valitsus on kehtestanud töölepinguseaduse alusel.

Seega karistusõigus peab kingituse ja altkäemaksu eristamisel kõige kesksemaks komponendiks ekvivalentsussuhet. Kuid kui ekvivalentsussuhe ei ole tuvastatav, siis see ei tähenda, et ametiisikule oleks sobilik pakkuda kõiksuguseid kingitusi või ametiisik võiks kõik kingitused vastu võtta. Kingituse sobilikkuse hindamisel on oluline, et see ei paistaks kõrvaltvaatajale isegi mitte näiliselt altkäemaksuna. Ametiisik peaks vältima ametiisiku ja kinkija vahelist ebakohast seost ning pidama silmas eetilisi piiranguid. Kuigi tavapärast

---

<sup>161</sup> M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees (viide 5).

<sup>162</sup> 18 U.S. Code (viide 147).

viisakuskingitust ei peeta üldjuhul altkäemaksuks või ebasobivaks kingituseks, siis ei tähenda see, et altkäemaksu kuriteokosseis oleks täielikult välistatud. Kui kingituse andmise eesmärgiks on mingisuguse hüve saamise soodustamine, siis pole tegemist enam puhtalt viisakusavaldusena, vaid tegevus viitab altkäemaksu andmisele. Samuti ei muuda kingitust iseenesest lubatavaks asjaolu, et tegemist on väheväärtusliku kingitusega.

## DELINEATING A GIFT FROM BRIBERY

### Summary

Corruption, one form of which is bribery, is a misuse of the position of public authority, where public interests are preceded by personal interests. The fight against corruption is considered to be an important priority both for the European Union and on a national level.

In recent years, Estonia's position in the corruption perceptions index of Transparency International is quite invariable. According to Transparency International Estonia, Estonia's amendment is too small to show the improvement of the situation.<sup>163</sup> Likewise, the credibility of the public administration has been quite invariable in time: credibility has increased only 1% in 2016 compared with 2008.<sup>164</sup> In consequence, public administration has not been able to significantly reduce actual and apparent corruptive situations in the last years.

The Ministry of Justice has also stated that people have gaps of knowledge when it comes to corruption and therefore, for example, some officials consider favours as a business culture rather than corruption.<sup>165</sup> People have superficial knowledge about what distinguishes a harmless gift from a corrupt gift. However, an even more ambiguous understanding is about gifts which are not formulated as a bribe by the Penal Code, but which could damage the credibility of the public authorities and officials.

The aim of this thesis is to find out what distinguishes a gift from a bribe. In order to achieve this goal, the following research tasks are set up:

- How does the Penal Code distinguish a gift from a bribe?
- What criteria can be used to assess the appropriateness of gifts to avoid any actual or apparent danger of bribery
- What are the conditions which officials should use to circumscribe permitted gifts from corruptive gifts?

---

<sup>163</sup> Transparency International. Eesti seisab korruptsioonitajumise indeksis paigal. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/eesti-seisab-korruptsioonitajumise-indeksis-paigal> (02.04.2017).

<sup>164</sup> Maksu- ja Tolliamet. Institutsioonide usaldusväärsus. IV kvartal 2016, Turu-uuringute AS. – Arvutivõrgus: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide\\_usaldusvaarsus\\_2016\\_iv\\_kvartal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide_usaldusvaarsus_2016_iv_kvartal.pdf) (01.04.2017).

<sup>165</sup> M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees, 15.06.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (02.04.2017).

The first chapter provides an introductory view of why bribery is condemned and what are the social and economic effects of corruption in the society. The second subchapter deals with the definition and the elements of a bribery in the Penal Code and analyses when granting a favour to an official is considered corruptive and can be the offence by the Penal Code.

The second chapter analyses the appropriateness of a gift as an element of objectivity, avoidance of corrupt influence, ethics, politeness and financial value. The aim is to find out which gifts are appropriate for professional communication using these five criteria.

In the last chapter of the thesis, the results of the surveys carried out in the three target groups – prosecutors, officials of local government and doctors are analysed. The aim is to clarify when the target group feels that a gift is an attempt to influence their impartiality and what circumstances are taken into consideration when a gift is accepted.

The Penal Code provides it as a bribe when committed intentionally, the promising, offering or giving by any person, directly or indirectly, of any undue advantage to any public official, for himself or herself or for anyone else, for him or her to act or refrain from acting in the exercise of his or her functions. Criminal Law Convention on Corruption emphasises that corruption threatens the rule of law, democracy and human rights, undermines good governance, fairness and social justice, distorts competition, hinders economic development and endangers the stability of democratic institutions and the moral foundations of society.

The Penal Code distinguishes assets or other advantage as a bribery object.

The author of this thesis did not agree with the fact that the Commentary of the Penal Code states that the favours of emotional value, such as sexual services, can not be considered as an object of bribery. This is because the Penal Code does not state that emotional advantage should improve the material/financial status of the official, but rather it needs to be shown what was the content of the advantage and if the social or personal situation of the official improved because of it the undue advantage should be recognised as a bribe.

Accepting an asset or advantage on its own does not constitute a bribe. In order for giving or offering a benefit or advantage to become an offence, there has to be proof of equivalence relation behind it. Equivalence relation (*quid pro quo*) is the most important element of the offence.

The author of this thesis is of the opinion that it is not possible to differentiate between a permitted gift and a corrupt practice solely based on the elements of the offence stated in the Penal Code. To be said, just because there are not present some of the elements of the offence, does not mean that the gift should be permitted. Moreover, it is important that the gifts offered to an official will not put their objectivity under any actual or apparent doubt.

To guarantee necessary objectivity of an official's decisions, it is important not to accept any gifts or advantages that are not *expressis verbis* allowed by acts of law because accepting a gift does not only diminish the honesty and trustworthiness of the official, but reflects badly on the whole public office.<sup>166</sup>

If someone still insists on offering a gift to an official, then the nature of the gift should be considered carefully to eliminate the danger of actual or apparent bribery.

It was concluded in the thesis, that while accepting a gift, corrupt influence between the gift giver and the official should be avoided at any costs. An official should never be allowed to make decisions concerning the people they have a close relationship with. Extra attention should be given to situations, where an official may accept gifts from someone they know as a means to influence their professional decisions.

It was also found that codes of ethics also help differentiate between a bribe and a permitted gift. Before accepting any gift, the official should consider if it is ethical to do so. The author of this thesis analysed the code of ethics for prosecutors, officials of local government and doctors and found that out of those three, the code of ethics for prosecutors gave the most clear directions in how to evaluate whether the gift is permitted or not.

Although generally a gift is not considered as a bribe, when it is given as part of a certain tradition or as an act of courtesy, the author found that even in these cases we can not exclude the chance that it may appear to a bystander as a bribery. If the purpose of the gift is to gain an advantage of any kind for the gift giver, then the gift is considered as a bribe. The surveys carried out as part of this thesis also showed that only 13,4% of the questioned doctors and

---

<sup>166</sup> L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica, 2012, nr 1, lk 42.

officials of local government thought that a courtesy gift is permitted under any conditions. The survey showed that none of the participating prosecutors thought that courtesy gifts are permitted without restrictions and most of them are of the opinion that gifts should not be accepted under any circumstance.

One possible criterion how to differentiate a gift from a bribe, is to set a minimum value for a bribe in the Penal Code. This would assure that officials know when it is allowed to accept gifts and it is possible to offer an official a small courtesy gift with a clear conscience. But when the issue was discussed while the regulations for the situation were drafted it was concluded that to set a certain amount and allow to accept gifts within the permitted value would mean to legalize bribery, even if it is just to a certain degree. The price of abusing your office and letting your judgement be affected is individual and it is impossible to set a level for it.

The survey carried out as part of this thesis showed that the value of the gift is not reason enough to differentiate a gift from a bribe. The majority of the respondents noted that an important aspect of accepting a gift is whether the wider public sees it as a bribe or not.

## LÜHENDID

Kohtulahendite lühendid:

- RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtuotsus
- HMKm – Harju Maakohtu kohtuotsus
- PMKo – Pärnu Maakohtu kohtuotsus
- Tln RgKo – Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus
- Tln RgKo – Tallinna Ringkonnakohtu kohtutotsus

Õigusaktide lühendid:

- KarS – Karistusseadustik
- KVS – Korruptsioonivastane seadus
- KrMS – Kriminaalmenetluse seadustik
- CFR – *United States Code of Federal Regulations*

Rahvusvaheliste organisatsioonide lühendid:

- OECD – Majanduskoostöö ja Arengu organisatsiooni
- GRECO – Group of States Against Corruption (Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus)



## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud kirjandus

1. Ametniku eetikakoodeks, heaks kiidetud 11.03.2015. – Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (14.03.2017).
2. C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions Maastricht, June 2008. - Arvutivõrgus: <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=172> (09.03.2017).
3. E. H. Morreim. Prescribing Under the Influence. Arvutivõrgus: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/bioethics/resources/prescribing-under-the-influence/> (19.03.2017).
4. Eesti arstieetika koodeks. – Arvutivõrgus: [https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti\\_arstieetika\\_koodeks.pdf](https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf) (14.03.2017).
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012.
6. Euroopa Komisjon. Study on Corruption in the Healthcare Sector. October 2013 – Arvutivõrgus: [http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/euroopa\\_komisjon.\\_2013.\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_health\\_care\\_sector.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/euroopa_komisjon._2013._study_on_corruption_in_the_health_care_sector.pdf) (01.03.2017).
7. GRECO. Forth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Estonia, Strasbourg 2012. - Arvutivõrgus: [http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni\\_ennetamine\\_parlamendiliikmete\\_kohtunike\\_ja\\_prokuroride\\_seas\\_inglise\\_keeles.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_keeles.pdf) (14.03.2017).
8. Huvide konflikti puudutavad selgitused prokuröride eetikakoodeksi juurde, vastu võetud 13.03.2014 prokuratuuri eetikanõukogu poolt ning avaldatud prokuratuuri siseveebis.
9. J. Nadler. Gift Policies for Government Officials. – Arvutivõrgus: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/government-ethics/resources/gift-policies-for-government-officials/> (22.03.2017).
10. J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 3. tr. Tallinn: Juura 2009.
11. J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2015.
12. J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? Juridica, 1998, nr 8, lk 397.
13. J. Sootak. Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. Juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. 2., täiendatud ja parandatud väljaanne. Tallinn: Juura 2016.
14. J. T. Noonan, jr. Bribes. University of California Press, 1987.
15. J.W. Coleman. Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. American Journal of Sociology, 1987, Vol. 93, No 2: 406–439.
16. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 554 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&> (06.04.2016).
17. Korruptsioon.ee. Kingitused. Suunatud ametiisikule. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kingitused> (13.04.2017).

18. Korruptsioon.ee. Korruptsioonivormid: Altkäemaks ehk pistis. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivormid/altkaemaks-ehk-pistis> (20.03.2017).
19. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 30.10.2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2269/WorkerTab/Audit/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx> (18.02.2017).
20. Korruptsioonivastane seaduse 192 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (24.03.2017).
21. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 09.11.2011 – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e280738-f106-47c4-8fbd-c9c6ae6386c4#0nw8d6wI> (23.04.2017).
22. L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. *Juridica*, 2012, nr 1.
23. M. E. Warren. What Does Corruption Mean in Democracy? *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 2004). – Arvutivõrgus: [http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents) (03.03.2017).
24. M. Kuul. Tehnoülevaatusel altkäemaksu võtmiselt tabati 12 ülevaatajat. ERR, 07.10.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.err.ee/575101/tehnoulevaatusel-altkaemaksu-votmiselt-tabati-12-ulevaatajat> (16.03.2017).
25. M. Pieth, L. A. Low, P. J. Cullen. *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
26. M. Soomaa (autor), dr. iur. P. Pikamäe (juhendaja). Korruptsiooni ärahoidmise kriminaalõiguslik reguleerimine rahvusvaheliselt ja Eestis. Magistritöö, Tartu 2014.
27. M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. *Postimees*, 15.06.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (02.04.2017).
28. M.-L. Sööt. Kolme sihtrühma uuring: korruptsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-luhikokkuvote> (29.03.2017).
29. M. Pieth jt. *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
30. Maksu- ja Tolliamet. Institutsioonide usaldusväärsus. IV kvartal 2016, Turu-uuringute AS. – Arvutivõrgus: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide\\_usaldusvaarsus\\_2016\\_iv\\_kvartal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/riigiinstitutsioonide_usaldusvaarsus_2016_iv_kvartal.pdf) (01.04.2017).
31. OECD juhtnöörid huvide konflikti käsitlemiseks avalikus teenistuses. Poliitika lühikokkuvõte, September 2005. Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=12365> (29.03.2017).
32. OECD. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat, 2007. – Arvutivõrgus: [http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) (29.03.2017).
33. Politsei- ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitsei infoleht “Korruptsioon”, trükitud 11.2016.
34. Prokuratuuri veebileht. Huvitavat prokuratuurist. – Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuur/huvitavat-prokuratuurist> (10.04.2017).

35. Prokuratuuri veebileht. Prokuröride eetikakoodeks. – Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (14.03.2017).
36. Riigikogu veebileht. Riigikoguliikme hea tava ja näidisolukorrad. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/korruptsioonivastane-erikomisjon/riigikogu-liikme-hea-tava-ja-naidisolukorrad/> (16.04.2017).
37. Roy. Bribes Vs. Gifts. International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Volume 8, Issue 9, pp. 143-152.
38. S-H. Evestus. Prokuröride eetikakoodeks. Juridica, 2014, nr 2.
39. S. Harjo. Pistiseandja teeb üldkasulikke tööd, ametnik pääses näpuviibutusega. - Õhtuleht, 30.03.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/515332/pistiseandja-teeb-uld-kasulikku-tood-ametnik-paases-napuvii-butusega> (15.03.2017).
40. T. Donaldson, T. W. Dunfee. Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts, 1999.
41. Transparency International. Eesti seisab korruptsioonitajumise indeksis paigal. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/eesti-seisab-korruptsioonitajumise-indeksis-paigal> (02.04.2017).
42. Transparency International. Korruptsioonitajumise indeks. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonitajumise-indeks> (02.04.2017).
43. V. Schneider. Arsti ametiisikuna käsitlemise võimalused karistusõiguses. Juridica 2016, nr 5.
44. Vabariigi Valitsus. Eesmärgid, tegevused: Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. – Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm> (02.04.2017).

### **Kasutatud normatiivmaterjal**

1. 18 U.S. Code, § 201. Bribery of public officials and witnesses. – Arvutivõrgus: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/html/USCODE-2011-title18-partI-chap11-sec201.htm> (17.04.2017).
2. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14.
3. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon - RT II 2001, 28, 140 ... 13.01.2006.
4. Korruptsioonivastane seadus. – RT I 1999, 16, 276.
5. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1 ... RT I, 24.03.2016, 5.
6. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 31.12.2016, 46.
7. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 12.03.2015, 106.
8. Töötasu alammäära kehtestamine. – RT I, 22.12.2015, 51.
9. US: Code of Federal Regulations. Title 5, Chapter XVI, Subpart B. – Arvutivõrgus: [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635\\_1204](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=80d41f18bda59014c3a966f2b8366636&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#se5.3.2635_1204) (17.03.2017).

### **Kasutatud kohtupraktika**

1. RKKKo 3-1-1-10-09.
2. RKKKo 3-1-1-118-06.
3. RKKKo 3-1-1-14-14.
4. RKKKo 3-1-1-22-10.
5. RKKKo 3-1-1-31-14.
6. RKKKo 3-1-1-68-05.
7. RKKKo 3-1-1-68-11.

8. RKKKo 3-1-1-70-97.
9. RKKKo 3-1-1-95-12.
10. RKKKo III-1/1-24/95.
11. HMKm 25.03.2013, 1-13-2563.
12. PMKo 25.11.2015, 1-15-9875.
13. Tln RgKo 12.05.2010, 1-09-702.
14. Tln RgKo 13.10.2009, 1-06-10216.

## LISAD

Austatud prokurör/kohaliku omavalitsuse ametnik/arst!

Olen Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane, kes kirjutab magistritööd teemal "Kingituse piiritlemine altkäemaksust". Järgneva küsitluse eesmärk on selgitada prokuröride/kohalike omavalitsuste ametnike/arstide seas, millal neil tekib kahtlus, et nende ametialaseid otsustusi soovitakse kingitusega mõjutada. Küsimustele vastates lähtuge sellest, millal Te tunnete, et kinki ei peaks vastu võtma.

Küsitlus on anonüümne ja konfidentsiaalne – kellegi vastuseid ei ole võimalik seostada ei Tema isikuga ega asutusega. Vastamine võtab aega 3-5 minutit.

Tänades!

### Lisa 1. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Prokurörid

VASTAJATE ÜLDARV: 31 inimest.

#### 1. Kui Teile tehakse ametialaselt kingitus, millal Teil tekib kahtlus, et isik soovib Teie ametialaseid otsustusi mõjutada? (rahaline mõõde)

- a) Ma ei võta kunagi ametialaselt kingitusi vastu – 25 (80,6% vastajate üldarvust).
- b) Ma ei võta ametialaselt kingitusi vastu, kui avalikkusel võib tekkida kahtlus minu erapooletuses – 3 (9,7% vastajate üldarvust).
- c) Kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitab minus kahtlust, et mind soovitakse mõjutada – 2 (6,5% vastajate üldarvust).
- d) Kui kingituse rahaline väärtus jääb alla 10 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust)
- e) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 10 – 20 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- f) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 20 – 50 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- g) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 50 – 100 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- h) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 100 – 500 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- i) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 500 – 1000 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- j) Kui kingituse rahaline väärtus on üle 1000 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- k) Muu (*vaba vastuse kast*) – 1 (3,2% vastajate üldarvust).
  - kui näiteks kannatanu peaks tooma mõne üksiku lilleõie, siis selle ehk võtaksin vastu. Muid asju-esemeid mitte.

#### 2. Kui menetlusega seotud isik pakub Teile võimalust esineda mainekal konverentsil või täita Teie lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga, kas see võib mõjutada Teie tehtavaid ametialaseid otsuseid selle isiku suhtes? (mitterahaline mõõde)

- a) Võtan pakkumise vastu, kui see on minu jaoks oluline ja ise tean, et emotsionaalse väärtusega kink ei mõjuta minu objektiivust otsuste tegemisel – 1 (3,2% vastajate üldarvust).
- b) Ma lükan selle võimaluse tagasi, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 1 (3,2% vastajate üldarvust).
- c) Sellise pakkumise vastuvõtmine ametialaselt on minu poolt täiesti välistatud – 29 (93,5% vastajate üldarvust).

d) Muu (*vaba vastuse kast*) – 0 (0% vastajate üldarvust).

**3. Kui menetlusega seotud isik teeb Teile kingituse sünnipäevaks, kas võtate kingi vastu?**

- a) Viisakuskink tähtpäevadeks on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 0 (0% vastajate üldarvust).
- b) Viisakuskink on lubatav ja võtan selle vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 0 (0% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 3 (9,7% vastajate üldarvust).
- d) Menetlusosaliselt kingi vastuvõtmine on täiesti välistatud isegi siis, kui tegemist on väheväärtusliku viisakuskingiga – 28 (90,3% vastajate üldarvust).
- e) Muu (*vaba vastuse kast*) – 0 (0% vastajate üldarvust).

**4. Kui menetlusega seotud isik teeb Teile tänukingi tehtud töö, kas võtate kingi vastu (nt koolivägivallaga seotud kriminaalasja tublisti ära menetlenud prokurör saab kannatanu vanematelt tänutäheks lillekimbu)?**

- a) Viisakuskink siira tänuavaldusena on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 0 (0% vastajate üldarvust).
- b) Tänukingid on alati lubatavad, kui nende väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 3 (9,7% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 4 (12,9% vastajate üldarvust).
- d) Menetlusosaliselt kingi vastuvõtmine on täiesti välistatud isegi siis, kui tegemist on väheväärtusliku tänukingiga – 22 (71% vastajate üldarvust).
- e) Muu (*vaba vastuse kast*) – 2 (6,5% vastajate üldarvust).
  - 2-st vastajast 1 leidis, et lillede vastuvõtmine oleneb lillede väärtusest. Kui tegemist on kalli kimbuga, siis lillede vastuvõtmine ei ole aktsepteeritav.
  - 2-st vastajast 1 leidis, et kannatanult menetlusotsuse järgselt saadud lillede tänutäheks vastuvõtmine on aktsepteeritav, kuid lilled jäävad sellisel juhul kaunistama kantseleid.

**5. Teile tehakse ametialaselt järjepidevalt väheväärtuslikke kingitusi (nt advokaat toob šokolaadi). Kas see võib mõjutada Teie otsuste objektiivust selle isiku suhtes?**

- a) Kui tunnen, et see mõjutab minu objektiivsust, siis ei võta kinki vastu – 2 (6,5% vastajate koguarvust).
- b) Kui tunnen, et see avalikkusele võib tunduda korruptiivseks, siis loobun kingist – 2 (6,5% vastajate koguarvust).
- c) Väheväärtuslikud kingid ei mõjuta mitte kunagi minu objektiivsust – 1 (3,2% vastajate koguarvust).
- d) Ei, kui kinkide väärtus terve aasta ulatuses ei ületa mõistlikkuse piiri – 0 (0% vastajate koguarvust).
- e) Täiesti välistatud, et võtan ühegi kingi vastu – 26 (83,9% vastajate üldarvust).
- f) Muu (*vaba vastuse kast*) – 0 (0% vastajate koguarvust).

**6. Kui ametialaselt tehakse korduvalt väheväärtuslikke kinke ühe isiku poolt, kas kingituste koguväärtus peaks aastas jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu?**

- a) Rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik – 11 (35,5% vastajate üldarvust).
- b) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 50 euro – 2 (6,5% vastajate üldarvust).
- c) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 100 euro. – 0 (0% vastajate üldarvust).

- d) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 300 euro. – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 500 euro. – 0 (0% vastajate üldarvust).
- f) Muu (*vaba vastuse kast*) – 18 (58% vastajate üldarvust).
  - 18-st 16 vastajat andsid vastuseid, et ei võta kunagi ametialaselt kinke vastu (kinkimine on väär ja seega väärtus pole oluline. Kinkimine ei ole lubatav, sest kui kehtestada mingi määr, siis see annab signaali, et kingitusi võib vastu võtta).
  - 18-st 1 vastaja leidis, et kui kehtestada mingeid piire, siis võiks lähtuda KarS §-st 218 mõistest väheväärtusliku asja määratlemisel ehk hetkel 200 eurot.
  - 18-st 1 vastaja leidis, et see kui kallilt end keegi müüb, ei oma tähendust menetluse alustamisel ja karistamisel.

## **7. Kas kingituste tegemine prokuröridele on levinud?**

(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse levinud 1 .... 5 jah, väga levinud)

- a) 1 palli (ei ole üldse levinud) – 26 (83,9% vastajate üldarvust).
- b) 2 palli – 5 (16,1% vastajate üldarvust).
- c) 3 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- d) 4 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) 5 palli (väga levinud) – 0 (0% vastajate üldarvust).

## **8. Kas tunnete, et ametialaselt kingituste saamine on prokuröridele vajalik?**

(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse vajalik 1 .... 5 jah, väga vajalik. Toob rõõmu ja innustab)

- a) 1 palli (ei ole üldse vajalik) – 31 (100% vastajate üldarvust).
- b) 2 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- c) 3 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- d) 4 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) 5 palli (väga vajalik) – 0 (0% vastajate üldarvust).

## **9. Kas ametisiiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetab talle tehtud kingituse edasi nt lastekodule või hooldekodule?**

- a) Jah – 14 (45,2% vastajate üldarvust).
- b) Ei – 11 (35,5% vastajate üldarvust).
- c) Muu (*vaba vastuse kast*) – 6 (19,3% vastajate üldarvust).
  - 6-st 5 vastajat andsid vastuseid, et kingitusi ei tohiks üldse vastu võtta (neist tuleks keelduda) ja siis pole võimalik ka midagi edasi anda.
  - 6-st 1 vastaja leidis, et juhul, kui see lastekodu vm asutus on kuidagi seotud ametiisikuga (nt on abikaasa/elukaaslane seal juhataja), siis on loomulikult põhjust kahelda erapooletuses. Kui mingeid seosed ei ole ametiisikul selle asutusega, siis aga mitte.

## **Lisa 2. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Kohalike omavalitsuste ametnikud**

VASTAJATE ÜLDARV: 115 inimest.

### **1. Kui Teile tehakse ametialaselt kingitus, millal Teil tekib kahtlus, et isik soovib Teie ametialaseid otsustusi mõjutada? (rahaline mõõde)**

- a) Ma ei võta ametialaselt kingitusi vastu, kui avalikkusel võib tekkida kahtlus minu erapooletuses – 68 (59,1% vastajate üldarvust).

- b) Kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitab minus kahtlust, et mind soovitakse mõjutada – 28 (24,3% vastajate üldarvust).
- c) Kui kingituse rahaline väärtus jääb alla 10 eurot – 4 (3,5% vastajate üldarvust)
- d) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 10 – 20 eurot – 4 (3,5% vastajate üldarvust).
- e) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 20 – 50 euro – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- f) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 50 – 100 eurot – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- g) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 100 – 500 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- h) Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 500 – 1000 eurot – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- i) Kui kingituse rahaline väärtus on üle 1000 euro – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- j) Muu (*vaba vastuse kast*) – 7 (6% vastajate üldarvust).
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et võtab kingi vastu juhul, kui sellel pole otsest rahalist väärtust, näiteks inimene kingib purgi moosi ja kink ei ole pakendatud.
  - 7-st 2 vastajat kommenteerisid, et neile ei ole ametialaselt kingitusi tehtud.
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et kingitus tehakse asutusele, siis see kingitus jääb organisatsioonile.
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et on tehtud kingitusi kommide ja šokolaadide näol, mida hiljem on asutusesiseselt üheskoos söödud. Muid kingitusi ei võtaks kindlasti vastu.
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et küsimus ei ole ainult väärtuses ehk väärtuse tarbimisväärtusel on ka vahe. Kui kingitakse sünnipäevaks lillekimp, siis mõnel juhul võib selle väärtus ületada ka 20 eurot. Kui tarbimisväärtus on suurem, siis peaks jääma alla 20 euro, mis ei tähenda, et võiks tuua 20 eurose kinkekaardi. Kinkekaartide jms korral ei ole aktsepteeritav ükski summa. Kõik muu (näiteks raamat, tahvel šokolaadi vms) peaks jääma kuni 20 euro piiridesse.
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et pärast toimingut või otsust toodud kingitused ei mõjuta.

**2. Kui isik pakub Teile võimalust esineda mainekal konverentsil või täita Teie lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga, kas see võib mõjutada Teie tehtavaid ametialaseid otsuseid selle isiku suhtes? (mitterahaline mõõde)**

- a) Võtan pakkumise vastu, kui see on minu jaoks oluline ja ise tean, et emotsionaalse väärtusega kink ei mõjuta minu objektiivust otsuste tegemisel – 22 (19,1% vastajate üldarvust).
- b) Ma lükan selle võimaluse tagasi, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 24 (20,9% vastajate üldarvust).
- c) Sellise pakkumise vastuvõtmine ametialaselt on minu poolt täiesti välistatud – 67 (58,3% vastajate üldarvust).
- d) Muu (*vaba vastuse kast*) – 2 (1,7% vastajate üldarvust).
  - 2-st vastajast 1 kommenteeris, et väldib selliseid olukordi.
  - 2-st vastajast 1 kommenteeris, et ei ole selliseid pakkumisi tehtud.

**3. Kui Teile tehakse ametialaselt kingitus sünnipäevaks, kas võtate kingi vastu?**

- a) Viisakuskink tähtpäevadeks on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 17 (14,8% vastajate üldarvust).
- b) Viisakuskink on lubatav ja võtan selle vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 37 (32,2% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 26 (22,6% vastajate üldarvust).



- d) Ei võta kunagi ametialaselt kinke vastu – 23 (20% vastajate üldarvust).
- e) Muu (*vaba vastuse kast*) – 12 (10,4% vastajate üldarvust).
  - 12-st 4 vastajat leidis, et hindab igat juhtu eraldi.
  - 12-st 3 vastajat leidsid, et kingitud lilled võtavad vastu.
  - 12-st 2 vastajat ei saa aru, mida tähendab ametialane kingitus.
  - 12-st 2 vastajat vastasid, et neile ei tehta kingitusi.
  - 12-st 1 vastaja leidis, et korruptsioonikahtlus ei tulene kingituse väärtusest. vaid pigem peab teadma inimese tausta ning miks tal on soov kingitust teha.

**4. Kui menetlusosaline teeb Teile kingituse tehtud töö eest, kas võtate kingi vastu?**

- a) Viisakuskink siira tänuavaldusena on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 7 (6,1% vastajate üldarvust).
- b) Viisakuskingid on alati lubatavad ja võtan kingi vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 26 (22,6% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 35 (30,4% vastajate üldarvust).
- d) Ei võta kunagi ametialaselt kinke vastu – 40 (34,8% vastajate üldarvust).
- e) Muu (*vaba vastuse kast*) – 7 (6,1% vastajate üldarvust).
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et kingituse vastuvõtmisel lähtub eetilistest normidest.
  - 7-st 1 vastaja kommenteeris, et kingiandjale tuleb selgitada teisi alternatiive tehtud töö tunnustamiseks (tänu kiri).
  - 7-st 3 vastajat kommenteerisid, et kui töö on juba tehtud ja inimene soovib tänust teha kingituse, siis võetakse kingitust vastu.
  - 7-st 2 vastajat kommenteerisid, et neile ei tehta kingitusi.

**5. Teile tehakse ametialaselt järjepidevalt väheväärtuslikke kingitusi (nt linna- või vallakodanik toob meepurgi igal asjaajamisel). Kas see võib mõjutada Teie otsuste objektiivust selle isiku suhtes?**

- a) Kui tunnen, et see mõjutab minu objektiivsust, siis ei võta kinki vastu – 33 (28,7% vastajate koguarvust).
- b) Kui tunnen, et see avalikkusele võib tunduda korruptiivsena, siis loobun kingist – 13 (11,3% vastajate koguarvust).
- c) Väheväärtuslikud kingid ei mõjuta mitte kunagi minu objektiivsust – 23 (20% vastajate koguarvust).
- d) Ei, kui kinkide väärtus terve aasta ulatuses ei ületa mõistlikkuse piiri – 6 (5,2% vastajate koguarvust).
- e) Täiesti välistatud, et võtan ühegi kingi vastu. – 32 (27,8% vastajate üldarvust).
- f) Muu (*vaba vastuse kast*) – 8 (7% vastajate koguarvust).
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et väikesed kingitused asjaajamist ei mõjuta.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et oluline on hinnata inimese motiive, mitte niivõrd avalikkuse arvamust.
  - 8-st 2 vastajat kommenteeris, et lilled võtaksid vastu.
  - 8-st 2 vastajat kommenteerisid, et neile kingitusi ei tehta.
  - 8-st 2 vastajat kommenteerisid, et järjepidevalt tehtavad kingid on välistatud.

**6. Kui ametialaselt tehakse järjepidevalt väikeseid kinke (nt linna- või vallaelaniku poolt asjaajamistel), kas kingituste koguväärtus peaks aastast jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu?**

- a) Rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik – 34 (29,5% vastajate üldarvust).
- b) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 50 euro – 13 (11,3% vastajate üldarvust).

- c) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 100 euro – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- d) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 300 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 500 euro – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- f) Ei võta kunagi ametialaselt kinke vastu – 46 (40% vastajate üldarvust).
- g) Muu (*vaba vastuse kast*) – 20 (17,4% vastajate üldarvust).
  - 20-st 5 vastajat kommenteerisid, et järjepidevate kingituste tegemine ei ole aktsepteeritav.
  - 20-st 2 vastajat kommenteeris, et järjepidevust ei ole kohanud.
  - 20-st 3 vastajat kommenteerisid, et osadele kingitustele on raske rahalist väärtust anda, mistõttu ei saa rahalist piiri kehtestada.
  - 20-st 2 vastajat kommenteerisid, et oluline ei ole kingituste rahalise väärtuse arvutamine vaid kinkija eesmärgist aru saamine.
  - 20-st 2 vastajat kommenteeris, et neile kingitusi ei tehta.
  - 20-st 2 vastajat kommenteerisid, et peaks olema piiritletud.
  - 20-st 1 vastaja leidis, et korruptsiooniohu vähendamiseks ei ole sellest abi.
  - 20-st 1 vastaja kommenteeris, et kingitusi tehakse harva.
  - 20-st 1 vastaja kommenteeris, et lilled võtab vastu.
  - 20-st 1 vastaja kommenteeris, et on vaieldav, millal on tegemist ametialase kingitusega ja millal mitte.

#### **7. Kas kingituste tegemine ametnikele omavalitsuses on levinud?**

*(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse levinud 1 .... 5 jah, väga levinud)*

- f) 1 palli (ei ole üldse levinud) – 49 (42,6% vastajate üldarvust).
- g) 2 palli – 51 (44,3% vastajate üldarvust).
- h) 3 palli – 12 (10,4% vastajate üldarvust).
- i) 4 palli – 2 (1,7% vastajate üldarvust).
- j) 5 palli (väga levinud) – 1 (0,9% vastajate üldarvust).

#### **8. Kas tunnete, et ametialaselt kingituste saamine on omavalitsuse ametnikele vajalik?**

*(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse vajalik 1 .... 5 jah, väga vajalik. Toob rõõmu ja innustab)*

- f) 1 palli (ei ole üldse vajalik) – 95 (82,6% vastajate üldarvust).
- g) 2 palli – 12 (10,4% vastajate üldarvust).
- h) 3 palli – 6 (5,2% vastajate üldarvust).
- i) 4 palli – 1 (0,9% vastajate üldarvust).
- j) 5 palli (väga vajalik) – 1 (0,9% vastajate üldarvust).

#### **9. Kas ametisiiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetas talle tehtud kingituse edasi nt lastekodule või hooldekodule?**

- a. Jah – 29 (25,2% vastajate üldarvust).
- b. Ei – 70 (60,9% vastajate üldarvust).
- c. Muu (*vaba vastuse kast*) – 16 (13,9% vastajate üldarvust).
  - 16-st 4 vastajat kommenteeris, et kingitust ei peaks üldse vastu võtma.
  - 16-st 3 vastajat kommenteeris, et neil ei ole kogemust.
  - 16-st 3 vastajat kommenteeris, et sõltub olukorrast.
  - 16-st 1 vastaja kommenteeris, et kinkija võiks ise teha annetuse, mitte olla vahendaja.

- 16-st 1 vastaja kommenteeris, et ametnik ei tohiks kingitust ise edasi annetada, kingituse saamisest peaks teavitama tööandjat ning tööandja peaks otsustama, mida tekinud olukorras edasi teha.
- 16-st 1 vastaja kommenteeris, et kingid ei ole lubatud, välja arvatud tänamine viisakuskingiga.
- 16-st 1 vastaja kommenteeris, et kingitus tuleb igal juhul kinkijale tagastada ja soovitada kinkijal see annetada.
- 16-st 1 vastaja kommenteeris, et šokolaaditahvel kohvitoa laual kõigile.
- 16-st 1 vastaja valis variandi “muu”, aga pole kommenteerinud.

### **Lisa 3. Küsimustik vastuste kokkuvõtetega – Arstid**

VASTAJATE ÜLDARV: 64 inimest.

#### **1. Kui patsient teeb teile kingituse, millal Teil tekib kahtlus, et isik soovib tema suhtes tehtavate otsuste tegemisel Teie erapooletust mõjutada? (rahaline mõõde)**

- Ma ei võta ametialaselt kingitusi vastu isegi mitte minimaalses väärtuses, kui avalikkusel võib tekkida kahtlus minu erapooletuses – 14 (21,9% vastajate üldarvust).
- Kingituse väärtus ei ole põhjus iseenesest, mis tekitab minus kahtlust, et mind soovitakse mõjutada – 14 (21,9% vastajate üldarvust).
- Võtan kingituse vastu olenemata väärtusest, kui ise tean, et see kink ei mõjuta minu objektiivsust otsuste tegemisel – 11 (17,2% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb alla 10 eurot – 1 (1,5% vastajate üldarvust)
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 10 – 20 eurot – 6 (9,4% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 20 – 50 euro – 6 (9,4% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 50 – 100 eurot – 1 (1,5% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 100 – 500 eurot – 3 (4,7% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus jääb vahemikku 500 – 1000 eurot – 0 (0% vastajate üldarvust).
- Kui kingituse rahaline väärtus on üle 1000 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- Muu (*vaba vastuse kast*) – 8 (12,5% vastajate üldarvust).
  - 8-st 4 vastajat kommenteeris, et need kingid, mis tehakse enne teenuse saamist on tehtud otsuse mõjutamiseks, pärast teenuse osutamist tehtud kingitused ei mõjuta otsuseid, vaid tegemist on tänuga.
  - 8-st 2 vastajat ei osanud vastata.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et kui vanur kingib midagi sümbolset, siis oleks selle tähelepanuavalduse tagasilükkamine tema solvang.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et kingitus ei mõjuta tegevust.

#### **2. Kui patsient pakub Teile isik pakub Teile võimalust esineda mainekal konverentsil või täita Teie lapse unistus kohtuda tema lemmikmuusikuga, kas see võib mõjutada Teie tehtavaid otsuseid selle isiku suhtes? (mitterahaline mõõde)**

- Võtan pakkumise vastu, kui see on minu jaoks oluline ja ise tean, et emotsionaalse väärtusega kink ei mõjuta minu objektiivsust otsuste tegemisel – 12 (18,8% vastajate üldarvust).
- Ma lükan selle võimaluse tagasi, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 34 (53,1% vastajate üldarvust).

- c) Muu (*vaba vastuse kast*) – 18 (28,1% vastajate üldarvust).
  - 18-st 9 vastajat kommenteeris, et lükkab pakkumise tagasi (olenemata sellest, kuidas see avalikkusele võib näida).
  - 18-st 4 vastajat kommenteeris, et ei neil ole kogemust, ei oska vastata.
  - 18-st 2 vastajat kommenteeris, et kingitused ei mõjuta meditsiinilisi otsuseid.
  - 18-st 1 vastaja kommenteeris, et kaalub põhjalikult olukorda, et see ei mõjutaks tema objektiivsust ega näiks avalikkusele altkäemaksuna.
  - 18-st 1 vastaja kommenteeris, et kaalub igat olukorda eraldi, otsuse tegemisel ei lähtu avalikkuse arvamusest, vaid oma südametunnistusest.
  - 18-st 1 vastaja kommenteeris, et ei usu, et patsient pakuks midagi sellist arsti mõjutamiseks.

### **3. Kui patsient teeb Teile kingituse sünnipäevaks, kas võtate kingi vastu?**

- a) Viisakuskink tähtpäevadeks on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 8 (12,5% vastajate üldarvust).
- b) Viisakuskink on lubatav ja võtan selle vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 33 (51,6% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 13 (20,3% vastajate üldarvust).
- d) Muu (*vaba vastuse kast*) – 10 (15,6% vastajate üldarvust).
  - 10-st 3 vastajat kommenteeris, et vaid lilled võtaks vastu.
  - 10-st 2 vastajat kommenteeris, et kogemus puudub.
  - 10-st 2 vastajat kommenteeris, et patsiendid ei tee neile kingitusi sünnipäevaks.
  - 10-st 1 vastaja kommenteeris, et kommikarp ja lilled ei ole altkäemaks.
  - 10-st 1 vastaja kommenteeris, et ei võta vastu (olenemata sellest, kuidas see avalikkusele paistab).
  - 10-st 1 vastaja kommenteeris, et oleneb olukorrast.

### **4. Kui patsient teeb Teile kingituse tehtud töö eest, kas võtate kingi vastu?**

- a) Viisakuskink siira tänuavaldusena on alati lubatav olenemata selle väärtusest. Kingitusest keeldumine oleks kingiandja suhtes solvav – 13 (20,3% vastajate üldarvust).
- b) Viisakuskingid on alati lubatavad ja võtan kingi vastu, kui selle väärtus jääb sotsiaaladekvaatsesse piiri – 31 (48,4% vastajate üldarvust).
- c) Ma ei võta kingitust vastu, kui avalikkusele võib näida, et tegemist on altkäemaksuga – 11 (17,2% vastajate üldarvust).
- d) Muu (*vaba vastuse kast*) – 9 (14,1% vastajate üldarvust).
  - 9-st 4 vastajat kommenteeris, et võtab vastu lilled või kommikarbi.
  - 9-st 2 vastajat kommenteeris, et kui kingitus on pakitud (kinnine), siis on selle sisu ja väärtust raske hinnata.
  - 9-st 2 vastajat kommenteeris, et alati ei õnnestu tänukinke tagasi lükata.
  - 9-st 1 vastaja kommenteeris, et need ei mõjuta tema tegevust.

### **5. Patsient teeb Teile järjepidevalt väikeseid kingitusi (nt igal vastuvõtul kingib isekootud villased kindad). Kas see võib mõjutada Teie otsuste objektiivsust selle isiku suhtes?**

- a) Kui tunnen, et see mõjutab minu objektiivsust, siis ei võta kinki vastu – 19 (29,7% vastajate koguarvust).
- b) Kui tunnen, et see avalikkusele võib tunduda korruptiivsena, siis loobun kingist – 6 (9,4% vastajate koguarvust).
- c) Väheväärtuslikud kingid ei mõjuta mitte kunagi minu objektiivsust – 16 (25% vastajate koguarvust).

- d) Ei, kui kinkide väärtus terve aasta ulatuses ei ületa mõistlikkuse piiri – 7 (10,9% vastajate koguarvust).
- e) Muu (*vaba vastuse kast*) – 16 (25% vastajate koguarvust).
  - 11 vastajat kommenteeris, et kingid ei mõjuta otsuseid.
  - 2 vastajat kommenteeris, et kingid ei mõjuta otsuseid, kuid nad püüavad patsiendile selgitada, et kingitusi ei tehtaks.
  - 2 vastajat kommenteeris, et neil ei ole kogemusi.
  - 1 vastaja kommenteeris, et ei võta vastu.

**6. Kui üks patsient teeb järjepidevalt väikeseid kinke, kas kingituste koguväärtus peaks aastast jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu?**

- a) Rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik – 35 (54,7% vastajate üldarvust).
- b) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 50 euro – 11 (17,2% vastajate üldarvust).
- c) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 100 euro – 6 (9,4% vastajate üldarvust).
- d) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 300 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) Jah, kinkide koguväärtus aastast peaks jääma alla 500 euro – 0 (0% vastajate üldarvust).
- f) Muu (*vaba vastuse kast*) – 12 (18,7% vastajate üldarvust).
  - 3 vastajat kommenteeris, et arstidele kingituste tegemine tuleks lõpetada.
  - 2 vastajat kommenteeris, et neil pole kogemusi, ei oska vastata.
  - 2 vastajat kommenteeris, et püüavad patsienti veenda, et kingitused ei muuda otsuseid.
  - 2 vastajat kommenteeris, et järjepidevate kinkide vastuvõtmine on lubamatu.
  - 1 vastaja kommenteeris, et osade kinkide väärtust pole võimalik hinnata
  - 1 vastaja ei saanud küsimusest aru.
  - 1 vastaja kommenteeris, et patsientidele ei oleks ükskõik milline summa ikkagi teavitatav, nad otsustavad ise.

**7. Kas patsiendipoolsete kingituste tegemine arstidele on levinud?**

(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse levinud 1 .... 5 jah, väga levinud)

- a) 1 palli (ei ole üldse levinud) – 4 (6,3% vastajate üldarvust).
- b) 2 palli – 26 (40,6% vastajate üldarvust)
- c) 3 palli – 23 (35,9% vastajate üldarvust).
- d) 4 palli – 8 (12,5% vastajate üldarvust).
- e) 5 palli (väga levinud) – 3 (4,7% vastajate üldarvust).

**8. Kas tunnete, et patsiendipoolsete kingituste tegemine on arstidele vajalik?**

(Vastati 5 palli skaalal: Ei ole üldse vajalik 1 .... 5 jah, väga vajalik (toob rõõmu ja innustab))

- a) 1 palli (ei ole üldse vajalik) – 40 (62,5% vastajate üldarvust).
- b) 2 palli – 13 (20,3% vastajate üldarvust)
- c) 3 palli – 10 (15,6% vastajate üldarvust).
- d) 4 palli – 0 (0% vastajate üldarvust).
- e) 5 palli (väga vajalik) – 1 (1,6% vastajate üldarvust).

**9. Kas ametisiiku erapooletuses on põhjust kahelda, kui ametiisik kingituse kinkijale tagastamise asemel annetab talle tehtud kingituse edasi nt lastekodule või hooldekodule?**

- a) Jah – 17 (26,6% vastajate üldarvust).
- b) Ei – 39 (60,9% vastajate üldarvust).

- c) Muu (*vaba vastuse kast*) – 8 (12,5% vastajate üldarvust).
- 8-st 5 vastajat kommenteeris, et neil ei ole kogemusi, ei oska vastata.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et pigem jah.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et sõltub kingituse tegemise ajast ja eesmärgist. Kui patsient teeb kingituse arstile enne arstiabi saamist, varjatud sooviga saada paremat teenust ja selline kingitus vastu võetakse, siis on see korruptsioon. Kui tänukingitus (nt. lilled, tort) tuuakse arstile peale kõikide teenuste lõppu, siis seda ei saa kuidagi korrumptiivseks pidada. Raha või muu ebamõistliku andmine on alati korrumptiivne.
  - 8-st 1 vastaja kommenteeris, et anonüümsena.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Eliisa Sommer,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
KINGITUSE PIIRITLEMINE ALTKÄEMAKSUST,  
mille juhendaja on professor Jaan Ginter,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **02.05.2017**